

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Ainomaria Holopainen

**Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen toimeentulotuen perusosan
alentamista koskevassa päätöksenteossa**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2016

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

HOLOPAINEN AINOMARIA; Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen toimeentulotuen perusosan alentamista koskevassa päätöksenteossa

Pro gradu -tutkielma, XIV + 88 sivua + 2 liitesivua

Julkisoikeus

Huhtikuu 2016

Tutkimuksessa tarkastellaan oikeusdogmaattista tutkimusmetodia hyödyntäen toimeentulotuen perusosan alentamisen edellytyksiä, joista säädetään toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 10 §:ssä. Perusosan alentamista tarkastellaan erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta yksilöä koskevassa päätöksenteossa. Tarkoituksena on myös selvittää millaisia ongelmia 10 §:n sisältämään harkintaan liittyy. Tässä nousevat esille viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat tekijät, kuten hallinnon oikeusperiaatteet sekä perus- ja ihmisoikeudet. Lisäksi tutkimuksessa selvitetään empiirisesti, miten perusosan alentamisesta on ohjeistettu Helsingin, Vantaan, Tampereen, Turun ja Oulun toimeentulotuen soveltamisohjeissa. Huomiota kiinnitetään tässä erityisesti siihen, onko ohjeissa korostettu perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta, ja miten hyvin ohjeet vastaavat voimassa olevaa oikeutta.

Perusosan alentamista koskeva pykälä sisältää useita alentamisen edellytyksiä, jotka liittyvät esimerkiksi työstä, koulutuksesta tai työvoimapolitiitisesta toimenpiteestä kieltäytymiseen. Perusosan alentamisessa on löydettävissä kiinteä yhteys perustuslain 19.1 §:ään, jossa turvataan yksilölle subjektiivinen oikeus ihmisarvoisen elämän mukaiseen välttämättömään toimeentuloon. Alentamisen keskeisenä ehtona on, että se ei saa vaarantaa PL 19.1 §:n turvaamaa oikeutta eikä se saa olla kohtuutonta. Tässä nousee esille perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan tärkeä merkitys alentamista koskevassa päätöksenteossa. Tutkimuksessa todetaan, että erityisesti opiskelijoiden ja yrittäjien kohdalla alentaminen on ollut ongelmallista lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Alentamisen sisältämän harkinnan osalta todetaan, että harkinnan tulee pysyä lainsäädännön asettamien rajojen puitteissa. Mikäli viranhaltija jättää harkinnan kokonaan tekemättä, voi alentaminen tosiasiassa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon tai olla kohtuuton.

Tutkimuksessa todetaan, että aineistona olevat kuntien soveltamisohjeet vastaavat pääosin voimassa olevaa oikeutta, mutta joitakin epäkohtia on myös havaittavissa. Näiden kuntien ohjeet noudattavat suurimmaksi osaksi sosiaali- ja terveysministeriön laatimaa toimeentulotukilain soveltamisopasta, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa kunnissa tapahtuvaa ratkaisukäytäntöä valtakunnallisesti. Eroavaisuuksia ohjeissa havaitaan sen suhteen, kenellä sosiaali-toimiston sisällä on päätösvaltaa perusosan alentamisen suhteen. Huomiota kiinnitetään myös perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan puutteelliseen korostamiseen.

Sisällys

TIIVISTELMÄ	II
LÄHTEET	V
LYHENTEET	XIV
1 JOHDANTO	1
1.1 Johdatus aiheeseen.....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen rajausta	4
1.3 Tutkimusmenetelmät ja lähdeaineisto.....	5
1.4 Tutkimuksen rakenne.....	7
2 TOIMEENTULOTUKEA KOSKEVA SÄÄNTELY JA TUTKIMUKSEN	
TEOREETTINEN VIITEKEHYKS	9
2.1 Toimeentulotuen taustalla olevat perus- ja ihmisoikeudet.....	9
2.1.1 Oikeus välttämättömään toimeentuloon sosiaalisena perusoikeutena	9
2.1.2 TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja	12
2.2 Toimeentulotukijärjestelmä	16
2.2.1 Toimeentulotuen myöntäminen	16
2.2.2 Toimeentulotuen rakenne ja suuruus.....	19
2.2.3 Katsaus toimeentulotukilain 10 §:n historiaan.....	20
2.3 Keskeiset hallinto- ja sosiaalioikeuden yleiset opit ja periaatteet	24
2.3.1 Viranomaisen harkintavalta	24
2.3.2 Yhdenvertaisuusperiaate.....	29
2.3.3 Sosiaalioikeuden ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteet	32
2.4 Oikeudellinen tulkinta.....	34
2.4.1 Säädetekstin tulkintaongelmat ja tulkintamenetelmät	34
2.4.2 Perusoikeusmyönteinen lain tulkinta	37
3 TOIMEENTULOTUEN ALENTAMISEN EDELLYTYKSET	41
3.1 Kieltäytyminen yksilöllisesti tarjotusta työstä, julkisesta työvoimapalvelusta tai koulutuksesta.....	41
3.2 Opiskelijat ja yrittäjät	46
3.3 Maahanmuuttajien kotouttamiseen ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyvät toimenpiteet.....	50
3.4 Perusosan alentamisen yhteydessä tehtävästä suunnitelmasta	53
3.5 Ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo	56

3.6 Kohtuuttomuuskriteeri	62
4 KUNTIEN SOVELTAMISOHJEET	67
4.1 Soveltamisohjeiden erityispiirteet	67
4.2 Perusosan alentaminen kuntien soveltamisohjeissa	70
4.2.1 Helsinki	70
4.2.2 Vantaa	72
4.2.3 Tampere	74
4.2.4 Oulu	76
4.2.5 Turku	79
4.3 Yhteenveto	80
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	84

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Akandji-Kombe, Jean-Francois: The Material Impact of the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights. Teoksessa Grainne de Burca & Bruno de Witte (toim.) Social Rights in Europe, s. 89–109. Oxford University Press, New York 2005.

Alston, Philip: Assessing the Strengths and Weakness of the European Social Charter's Supervisory System. Teoksessa Grainne de Burca & Bruno de Witte (toim.) Social Rights in Europe, s. 45–67. Oxford University Press, New York 2005.

Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki 2011.

Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Jyväskylä 2002.

Huhtanen, Raija: Toimeentulotuen myöntäminen. Jyväskylä 1994.

Husa, Jaakko: Oikeustapauskommentti. Lakimies 2001/6-7 s. 1143–1150. Saatavissa: <https://www-edilex-fi.helios.uta.fi/lakimies/1677.pdf>. [tarkistettu 11.4.2016]

Husa, Jaakko – Mutanen Anu – Pohjolainen Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Tampere 2008.

Hyttinen, Sanna: Sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista Euroopan ihmisoikeussopimuksen varjoon. Teoksessa Sakari Hänninen ym. (toim.) Muuttuva sosiaalioikeus, s. 273–296. Vantaa 2013.

Ilveskivi, Paula: Perusoikeudet sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa. Tutkimus ensiasteen päätöksenteon rakenteesta ja sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksista. Vantaa 2000.

Kalliomaa-Puha, Laura: Mitä laki sanoo riittävästä toimeentulosta? Teoksessa Olli Kangas ym. (toim.) Takaisin perusteisiin – Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta, s. 24–39. Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2013.

Kalliomaa-Puha Laura, Kotkas Toomas & Rajavaara Marketta: Harkitusti sosiaaliturvaa – harkintavalta tutkimuskohteenä. Teoksessa Kalliomaa-Puha Laura, Kotkas Toomas & Rajavaara Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen, s. 8–19. Tampere 2014. Saatavissa: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/45435/Harkittua.pdf?sequence=1>. [tarkistettu 11.4.2016]

Kangas Olli, Niemelä Mikko ja Varjonen Sampo: Toimeentulotuki ja kohtuullisen toimeentulon normatiivinen määrittäminen. Teoksessa Olli Kangas ym. (toim.) Takaisin

perusteisiin – Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta, s. 42–56. Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2013.

Karjalainen Jouko, Kuivalainen Susan, Hannikainen-Ingman Katri ja Mukkila Susanna: Keppi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina – toimeentulotuki ja kannustimet. Teoksessa Kuivalainen, Susan (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä, s. 189–213. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere 2013.

Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta – tarvitaanko sellaista? Lakimies 5/2009, s. 761–778. Saatavissa: <https://www.edilex-fi.helios.uta.fi/lakimies/6574.pdf>. [tarkistettu 11.4.2016]

Kotkas Toomas & Laura Kalliomaa-Puha: ”Maalaisjärjellä ja asiakkaalle eduksi”. Harkinta Kelan etuusratkaisijoiden näkökulmasta. Teoksessa Kalliomaa-Puha Laura, Kotkas Toomas & Rajavaara Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen, s. 204–225. Tampere 2014. Saatavissa: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/45435/Harkittua.pdf?sequence=1>. [tarkistettu 11.4.2016]

Kuivalainen, Susan: Toimeentulotuen muuttunut asema. Teoksessa Kuivalainen, Susan (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä, s. 15–34. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere 2013.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2012. Saatavissa: <http://haku.suomenlaki.com/#//Book/Book/%252FKIRJAT%252FVERKKOKIRJAT%252F978-952-14-1858-7.xml/toc>. [tarkistettu 11.4.2016]

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

Laakso Seppo – Suviranta Outi – Tarukannel Veijo: Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos 2006.

Linnakangas, Aila: Sosiaalisten oikeuksien valvonta – esimerkkinä toimeentulotuki, s. 235–251. Teoksessa Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja 11.2.2010. Saatavissa: <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=vz04110163531476&cmd=download>. [tarkistettu 11.4.2016]

Merikoski, Veli: Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

Pajukoski, Marja: Työttömän aktivointi, taloudelliset sanktiot ja oikeuskäytäntö. Oikeustiede-Jurisprudentia 2012:XLV, s. 201–282. Saatavissa:

<<https://www-edilex-fi.helios.uta.fi/oikeustiede/11035.pdf>>. [tarkistettu 11.4.2016]

Palola Elina, Hannikainen-Ingman Katri ja Karjalainen Vappu: Nuoret koulutuspuodokkaat sosiaalityön asiakkaina – Tapaustutkimus Helsingistä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere 2012. Saatavissa:

<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90872/URN_ISBN_978-952-245-632-8.pdf?sequence=1>. [tarkistettu 24.4.2016]

Pylkkänen, Anu: Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva – harkinnan muuttuneet rajat. Teoksessa Kalliomaa-Puha Laura, Kotkas Toomas & Rajavaara Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen, s. 20–39. Tampere 2014. Saatavissa:

<<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/45435/Harkittua.pdf?sequence=1>>.

[tarkistettu 11.4.2016]

Rautiainen, Pauli: Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 2013/3, s. 261–283. Saatavissa:

<<https://www-edilex-fi.helios.uta.fi/oikeus/10972.pdf>>. [tarkistettu 11.4.2016]

Sakslin, Maija: Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki. Teoksessa Nieminen Liisa (toim.)

Perusoikeudet Suomessa, s. 221–254. Helsinki 1999.

Sakslin, Maija: Sosiaali- ja terveysturva Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Teoksessa Liisa Nieminen (toim.) Perusoikeudet EU:ssa, s. 229–259. Helsinki 2001.

Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Jyväskylä 1991.

Scheinin, Martin: Edellyttävätkö kansainväliset ihmisoikeussopimukset subjektiivisia oikeuksia? Teoksessa Veli Pelkonen (toim.) Hyvinvointioikeus, s. 104–114. Jyväskylä 1993.

Tuori Kaarlo – Kotkas Toomas: Sosiaalioikeus. Helsinki 2008.

Tuori, Kaarlo: Perusoikeudet hallinnossa. Teoksessa Pekka Hallberg ym. (toim.) Perusoikeudet, s. 721–730. Helsinki 1999.

Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Pekka Hallberg ym. (toim.) Perusoikeudet, s. 711–752. Helsinki 2. uud. painos 2011.

Tuori Kaarlo ja Lavapuro Juha: Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Teoksessa Pekka Hallberg ym. (toim.) Perusoikeudet, s. 809–830. Helsinki 2. uud. painos 2011.

Van Aerschot, Paul: Köyhät ja laki. Helsinki 1996.

Van Aerschot, Paul: Kotoutumislainsäädäntö ja sen toimeenpano yksilön oikeuksien näkökulmasta. Teoksessa Sakari Hänninen ym. (toim.) Muuttuva sosiaalioikeus, s. 75–95. Vantaa 2013.

Viljanen, Veli-Pekka: Perustuslaki ja laintulkinta. Lakimies 2/1990, s. 203–236.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Pekka Hallberg ym. (toim.) Perusoikeudet, s. 89–136. Helsinki 2. uud.painos 2011.

Tutkielman empiirinen aineisto

Helsingin toimeentulotuen soveltamisohjeet. Saatavissa:

<<http://www.hel.fi/static/sote/sosta/lomakkeet/toimeentulotuen-myont-perusteet.pdf>>.

[tarkistettu 12.4.2016]

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysviraston viranhaltijoiden päätösvallan käyttämistä koskeva sääntö ja Helsingin kaupungin ohjeistus etuuskäsittelijöiden päätösvallasta (27.4.2016). Saatavilla pyydettyäessä Helsingin kaupungilta.

Vantaan toimeentulotuen soveltamisohjeet. Saatavissa:

<https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/109227_624131kopio_vantaan_toimeentulotukio11467963081_2_.pdf>. [tarkistettu

12.4.2016]

Tampereen toimeentulotuen soveltamisohjeet. Saatavissa:

<<http://www.tampere.fi/liitteet/t/6EcP3eUzU/TREtoimeentulotukiohjeet.pdf>>.

[tarkistettu 12.4.2016]

Tampereen kaupungin sisäiset toimeentulotukiohjeet sekä toimivallan delegointipäätös (Terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan toimivallan siirtäminen viranhaltijoille). Saatavilla pyydettyäessä Tampereen kaupungilta.

Turun toimeentulotukiohjeet: Aakkosellinen menoluettelo 1.1.2015 alkaen. Saatavilla pyydettyäessä Turun kaupungilta.

Turun hyvinvointialan johtosääntö. Saatavilla pyydettyäessä Turun kaupungilta.

Oulun toimeentulotuen soveltamisohjeet. Saatavissa:

http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=f14f09b9-c21c-4426-81d0-2df074791e78&groupId=64357>. [tarkistettu 12.4.2016]

Oulun hyvinvointilautakunnan johtosäännön jatkodelegointi (9.4.2015 alkaen). Saatavilla pyydettäessä Oulun kaupungilta.

Valtiosopimukset ja muut virallislähteet

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja Sops 80/2002

Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäpöytäkirja Sops 75–76/1998

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus Sops 6/1976

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva valinnainen lisäpöytäkirja Sops 17/2014

Hallituksen esitys eduskunnalle taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä, HE 42/1974 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, HE 309/1993 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta, HE 217/1997 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi, HE 137/1999 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 184/2000 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, HE 229/2001 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta, HE 138/2010 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 133/2012 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 183/2014 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta, HE 230/2014 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta, HE 358/2014 vp.

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 31/1997 vp – HE 217/1997 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto 31 hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

PeVL 20/1998 vp – HE 66/1998 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto 20 hallituksen esityksestä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

PeVL 44/2000 vp – HE 184/2000 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto 44 hallituksen esityksestä laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laiksi.

PeVL 34/2010 vp – HE 138/2010 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

StVM 33/1997 vp – HE 217/1997 vp, Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto 33 hallituksen esityksestä laki toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

StVM 41/2010 vp – HE 138/2010 vp, Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

StVM 54/2014 vp – HE 358/2014 vp, Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

STM: Osallistava sosiaaliturva -työryhmän loppuraportti 2015:20. Saatavissa:

<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/125774/URN_ISBN_978-952-00-3581-5.pdf?sequence=1>. [tarkistettu 11.4.2016]

STM: Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi 2009:62. Saatavissa: <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/112329/URN%3aNBN%3afi-fe201504226092.pdf?sequence=1>>. [tarkistettu 11.4.2016]

STM: Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajalle. Sosiaali- ja Terveysministeriön julkaisuja 2013:4. Saatavissa: <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104369/URN_ISBN_978-952-00-3385-9.pdf?sequence=1>. [tarkistettu 11.4.2016]

STM: Toimeentulotuen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportti 2015:28. Saatavissa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74538/URN_ISBN_978-952-00-3591-4.pdf?sequence=1>. [tarkistettu 24.4.2016]

Oikeustapaukset

KHO:2000:16
KHO:2001:35
KHO:2001:1472
KHO:2006:71
KHO:2013:103
KHO 17.2.2010 T 298 Dnro 1993/2/09
Oulun HAO 27.5.2008 T 08/0257/2 (Finlex)

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut

EOa 9.8.2005 Dnro 2347/4/03
EOa 31.1.2006 Dnro 682/4/04
AOa 29.10.2010 Dnro 4169/4/09
AOa 5.5.2011 Dnro 3797/4/09
AOa 12.5.2011 Dnro 3681/4/09
AOa 20.8.2012 Dnro 2284/4/11

Kansainvälisten valvontaelinten ratkaisut

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean päätös 88/2012:
Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012. Saatavissa: <<http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-88-2012-dmerits-en>>

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean päätelmät ja suositukset (2009 ja 2013). Saatavissa: <<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=66806&nodeid=31372&contentlan=1&culture=fi-FI>>. [tarkistettu 11.4.2016]

TSS-komitean päätelmät ja suositukset (E/C12/FIN/CO/6) ja (E/C12/FIN/CO/5). Saatavissa:
<http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/FIN/CO/6&Lang=en> ja
<http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FIN%2FCO%2F5&Lang=en>. [tarkistettu 11.4.2016]

Suomen määräaikaishetki TSS-sopimuksen määräyksien noudattamisesta 2011. Saatavissa:
<<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=67747&nodeid=31460&contentlan=1&culture=fi-FI>>. [tarkistettu 11.4.2016]

Muut lähteet

Kelan menettelyohjeet. Saatavissa:

<http://www.kela.fi/documents/10180/582475/hallintolain_soveltaminen+etuusasioissa.pdf/95d1a4b6-1331-479d-a2e3-e54f851e6d81>. [tarkistettu 11.4.2016]

STM: Kuntainfo 4.7.2014 toimeentulotuen perusosan alentamisesta. Saatavissa:

<http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sankning-av-utkomststodets-grunddel>.

[tarkistettu 11.4.2016]

STM: Kuntainfo 5.1.2011 toimeentulotukilain 10 §:n muutoksesta. Saatavissa:

<http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/andringar-av-lagen-om-utkomststod-fr-o-m-1-1-2011>. [tarkistettu 11.4.2016]

STM: Perusosien määrät vuonna 2015. Saatavissa:

<<http://stm.fi/documents/1271139/1427700/Toimeentulotuki1.pdf/58dc0920-fdef-43f4-a016-17326e8a7caf>>. [tarkistettu 11.4.2016]

THL: Toimeentulotuen tilastoraportit 2013 ja 2014. Saatavissa:

<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/125390/Tr34_14.pdf?sequence=4> (2013)

<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126031/Tr10_15.pdf?sequence=4> (2014)

[tarkistettu 23.4.2016]

THL: Toimeentulotukitilastot. Saatavissa:

<<https://www.thl.fi/fi/tilastot/tilastot-aiheittain/aikuisten-sosiaalipalvelut/toimeentulotuki>>.

[tarkistettu 23.4.2016]

Ulkoministeriön tiedotteet 11.2.2015 ja 4.2.2015. Saatavissa:

<<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=321108&contentlan=1&culture=fi-FI>>

ja <<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=298071&contentlan=1&culture=fi-FI>>. [tarkistettu 12.4.2016]

Yle.fi: Risikon vastikkeellinen sosiaalituki epäilyttää hallituskumppaneita. Saatavissa:

<http://yle.fi/uutiset/risikon_vastikkeellinen_sosiaalituki_epailyttaa_hallituskumppaneita/7020241>. [tarkistettu 12.4.2016]

LYHENTEET

AOa	= Apulaisoikeusasiamies
Dnro	= Diaarinumero
EOa	= Eduskunnan oikeusasiamies
ESP	= Euroopan sosiaalinen peruskirja
HAO	= Hallinto-oikeus
HE	= Hallituksen esitys
Kela	= Kansaneläkelaitos
KHO	= Korkein hallinto-oikeus
PL	= Perustuslaki (731/1999)
PeVL	= Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	= Perustuslakivaliokunnan mietintö
STM	= Sosiaali- ja terveysministeriö
StVM	= Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö
THL	= Terveystieteiden tutkimuskeskus
Toimeentulotukilaki	= Laki toimeentulotuesta (1412/1997)
TSS-oikeudet	= Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
Vp	= Valtiopäivät

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

Toimeentulotukikustannukset ovat kasvaneet 2000-luvulla ja toimeentulotukea saavien henkilöiden määrä on myös viime vuosina ollut kasvussa. Vaikka kyseessä on viimesijaisluonteinen etuus, on toimeentulotuen saajien määrä huomattava, etenkin pitkäaikaisten toimeentulotuki-asiakkaiden määrä. Viimesijaiseen toimeentulotukeen turvaudutaan usein silloin, kun henkilö ei ole oikeutettu saamaan ensisijaista sosiaaliturvaetuutta, eikä hän pysty turvaamaan toimeentuloaan muillakaan keinoin. On myös tilanteita, jolloin ensisijainen sosiaaliturvaetus ei yksinään riitä kattamaan kaikkia välttämättömiä menoja. Toimeentulotuen saajista suurin osa on työttömiä, mutta toimeentulotuen asiakkaina ovat myös usein esimerkiksi opiskelijat ja eläkeläiset.¹

Laki toimeentulotuesta (1412/1997, jäljempänä toimeentulotukilaki) määrittelee tarkasti viimesijaisen toimeentulotuen myöntämisen edellytykset. Toimeentulotuen myöntäminen on myös käytännössä melko teknisluonteista ja sitä voitaisiin kutsua jopa massapäätöksenteoksi, vaikka kyseessä onkin tarveharkintainen etuus. Toimeentulotukilaki sisältää kuitenkin myös väljästi muotoiltuja ja tulkinnanvaraisia säännöksiä. Säännökset jättävät usein myös suhteellisen paljon harkintavaltaa päätöksentekijälle. Erityisesti tämä ilmenee toimeentulotukilain 10 §:ssä, joka on tämän tutkimuksen tarkastelun kohteena.

Toimeentulotukilain 10 §:ssä on määritelty tarkemmin ne edellytykset, jolloin toimeentulotuen alentaminen on sallittua. Toimeentulotuen perusosan alentamisella tarkoitetaan sitä, että täysimääräistä toimeentulotuen perusosaa (vuonna 2016 yksin asuvan perusosa on 485,50 euroa²) voidaan alentaa enintään 20–40 prosenttia silloin kun 10 §:ssä mainitut edellytykset täyttyvät. Toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentissa kuitenkin edellytetään, että toimeentulotuen perusosan alentaminen ei saa olla *kohtuutonta* eikä se saa johtaa *ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon vaarantumiseen*. Miten näitä käsitteitä on sitten tulkittava? Mitä voidaan pitää kohtuuttomana? Entä mitä tarkoitetaan ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisella välttämättömällä toimeentulolla? Säännös edellyttääkin käytännössä erityistä yksilökohtaista harkintaa; viranhaltijan tulee jokaisessa perusosan alentamista koskevassa tilanteessa harkita, onko perusosan alentaminen esillä olevassa tapauksessa

¹ THL, toimeentulotuen tilastoraportti vuodelta 2013 ja vuoden 2014 raportti toimeentulotuen menoista.

² STM, toimeentulotuen perusosien määrät vuonna 2016.

yksilön tilanteen kannalta kohtuutonta, ja vaarantaako toimeentulotuen perusosan alentaminen henkilön välttämättömän toimeentulon.

Toimeentulotuen tarkoituksena on toteuttaa konkreettisesti perustuslaissa (PL, 731/1999) turvattu subjektiivinen oikeus välttämättömään toimeentuloon (PL 19.1 §). Lisäksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artikla ja TSS-sopimuksen 11 artikla edellyttävät sopimusvaltioita turvaamaan oikeuden sosiaaliavustukseen ja tyydyttävään elintasoon, silloin kun henkilö ei itse pysty turvaamaan elantoaan. Viranhaltijan tulee huomioida perusosan alentamista koskevassa päätöksenteossa perus- ja ihmisoikeusnormit, koska perustuslain 22 § edellyttää julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Toimeentulotuen myöntämisestä yleensä vastaavat muut ammattiryhmät kuin oikeudellisen koulutuksen saaneet³. Käytännössä toimeentulotukeen liittyvä päätöksenteko perustuukin kuntien antamiin soveltamisohjeisiin, joiden tarkoituksena on tukea viranhaltijan päätöksentekoa. Aiemmassa tutkimuksessa ja oikeuskirjallisuudessa on nostettu esille kuntien soveltamisohjeiden merkitys päätöksenteossa.⁴ Tällöin herää kysymys siitä, huomioidaanko perus- ja ihmisoikeudet toimeentulotuen perusosaa alennettaessa, eli tulkitaanko toimeentulotukisäännöksiä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla tarkoitetaan sitä, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset valitsevat lain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista sen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot⁵.

Ajankohtaisen kytköksen aiheeseen tuo toimeentulotukiuudistus, jossa perustoimeentulotuki siirretään käsiteltäväksi Kansaneläkelaitokselle vuonna 2017. Toimeentulotukiuudistuksen taustalla on ajatus siitä, että toimeentulotukiasiakkaat olisivat mahdollisimman yhdenvertaisessa asemassa.⁶ Uudistus tuo myös jonkin verran muutoksia toimeentulotuen perusosan alentamiseen liittyen. Toimeentulotuen perusosan alentaminen siirtyy myös Kelan päätettäväksi, kun tähän mennessä siitä on pääsääntöisesti päättänyt kunnan sosiaalitoimen sosiaalityöntekijä. Perusosan alentamisen yhteydessä on kuitenkin edelleen tehtävä suunnitelma asiakkaan itse-

³ Tuori & Kotkas 2008, s. 6 ja Ilveskivi 2000, s. 173.

⁴ Huhtanen 1994, s. 327–328, Ks. myös Tuori & Kotkas 2008, s. 138–142.

⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 4. Perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta on kirjoittanut mm. Veli-Pekka Viljanen (Lakimies 2/1990, s. 203–236).

⁶ HE 358/2014 vp, s. 1 ja 4.

näisen suoriutumisen edistämiseksi. Asiakkaan henkilökohtaiseen tilanteeseen perustuva suunnitelmaa ei kuitenkaan laadita Kelassa, vaan se tehdään jatkossakin kunnan sosiaalitoimessa sosiaalityöntekijän toimesta.⁷

Sosiaalietuuksia on pyritty muuttamaan enemmän vastikkeelliseksi, koska niiden on katsottu passivoittavan ihmisiä. Sosiaaliturvan vastikkeellisuuskysymykset ovatkin olleet viime vuosina paljon esillä, ja vuonna 2013 sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän kehittämään osallistavaa sosiaaliturvaa.⁸ Myös viimesijaiseen toimeentulotukeen ulottuu ajatus etuuden vastikkeellisuudesta; täysimääräisen toimeentulotuen saamiseksi edellytetään, että työkykyinen työtön henkilö ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi ja osallistuu työvoimatoimiston tarjoamille työllistämistä edistäville kursseille ja muihin toimenpiteisiin. Mikäli henkilö ei toimi velvoitteiden mukaisesti, hänelle saattaa aiheutua tästä taloudellista sanktiota, eli käytännössä toimeentulotuen perusosan alentaminen 20–40 prosentilla. Vuonna 2011 toimeentulotukilain 10 §:ään lisättiin myös edellytys, joka mahdollistaa täysi-ikäisten, alle 25-vuotiaiden asiakkaiden toimeentulotuen perusosan alentamisen silloin, kun nuori on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole työttömyysturvalain perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen.

Tutkimusaiheeni on myös mielenkiintoisen siksi, että siitä ei suoranaisesti löydy aiempaa lainopillista tutkimusta. Toimeentulotuesta ja oikeudesta välttämättömään toimeentuloon löytyy kylläkin useampia pro gradu -tutkimuksia. Toimeentulotuesta tehtyjä väitöskirjoja on kuitenkin tehty vain kaksi ja nämä kummatkin on tehty 1990-luvun puolivälin tiennoilla; *Raija Huhtasen* tutkimus ”Toimeentulotuen myöntäminen” (1994) ja *Paul Van Aerschotin* tutkimus ”Köyhät ja Laki” (1996). Toimeentulotukinormisto on kuitenkin muuttunut 1990-luvun puolivälissä tehtyjen tutkimusten jälkeen, ja erityisesti toimeentulotuen perusosan alentamista koskevan pykälän sisältöä on muutettu useamman kerran, lähinnä uusia alentamisen edellytyksiä lisäten. Oikeustieteellinen tutkimus toimeentulotuen osalta kaipaisi siis päivitystä. Näyttäisi myös siltä, että suomalaisessa oikeustieteen piirissä toimeentulotukeen ja sitä koskevaan normistoon on ylipääntänsä kiinnitetty vähemmän huomioita suhteessa muihin sosiaalisiin oikeuksiin. Näin ollen toimeentulotuen osalta, erityisesti perusosan alentamisen suhteen, on jäänyt ”aukko” tutkimukseen.

⁷ HE 358/2014 vp, s. 38.

⁸ STM Osallistavan sosiaaliturva -työryhmän loppuraportti (2015:20). Ks. aiheeseen liittyvästä keskustelusta esim. yle.fi: ”Risikon vastikkeellinen sosiaalituki epäilyttää hallituskumppaneita”.

Kuten jo aiemmin mainittiin, toimeentulotukilaki sisältää useampia tulkinnanvaraisia ja väljästi muotoiltuja säännöksiä, jotka jättävät viranhaltijalle runsaasti harkintavaltaa päätöksenteossa. Tästä johtuen toimeentulotuki ja sitä koskeva normisto on mielestäni mielenkiintoinen tutkimuskohde. Toimeentulotuen perusosan alentaminen on yksilölle hyvin merkittävä asia toimeentulon kannalta ja sillä on myös vaikutusta suoraan yksilön subjektiiviseen perusoikeuteen. Jo nyt alhaisena pidetyn toimeentulotuen perusosan määrän alentaminen herättääkin kysymyksen, onko tuen alentamisen jälkeen enää kyseessä ihmisarvoisen elämän kannalta katsottu välttämätön toimeentulo⁹.

1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen rajaus

Tutkimuksen pääkysymyksenä on:

- *Miten perus- ja ihmisoikeudet turvataan perusosan alentamista koskevassa päätöksenteossa?*

Tutkimuksessa pyritään löytämään vastauksia myös seuraaviin osakysymyksiin:

- *Millä edellytyksillä toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa?*
- *Millaisia ongelmia toimeentulotukilain 10 §:n sisältämään harkintaan liittyy?*
- *Miten toimeentulotukilain 10.4 §:n sisältämiä avoimia ilmaisuja tulisi tulkita, jotta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista voitaisiin parhaiten edistää?*
- *Miten toimeentulotuen perusosan alentamisesta on ohjeistettu kuntien laatimissa soveltamisohjeissa?*

Aihetta lähestytään yksilön perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta, erityisesti perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan kautta. Toisaalta keskeistä on myös viranomaisen harkintavallan asema päätöksenteossa.

Tutkimukseni rajoittuu erityisesti toimeentulotukilain 10 §:n tarkasteluun, mutta myös muilla toimeentulotukilain säännöksillä on tähän yhtymäkohtia. Tarkastelun alla ovat myös muut tähän pykälään liittyvät lait, kuten työttömyysturvalaki (1290/2002), laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) ja kotoutumisen edistämisestä annettu laki (1386/2010). Näitä käsitellään

⁹ Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut Suomen sosiaaliturvaetuuksien vähimmäistason riittämättömäksi, ks. ulkoasianministeriön tiedote 11.2.2015.

kuitenkin vain siinä laajuudessa kuin niihin on toimeentulotukilain 10 §:ssä viitattu. Vuonna 2017 tulee voimaan toimeentulotukilain muutoslaki (laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 815/2015). Tutkimuksessa tarkastelu kohdistuu myös osittain tähän uudistuneeseen toimeentulotukilakiin, jota Kela soveltaa vuodesta 2017 alkaen. Tarkastelu rajoittuu toimeentulotukilain 10 §:n soveltamiseen hallintoviranomaisessa, eli tässä tapauksessa kunnan sosiaalitoimessa tapahtuvaan päätöksentekoon. Toimeentulotukilain 10 §:n soveltaminen tuomioistuimissa ei siis ole tässä tutkimuksessa keskeisessä asemassa.

Lisäksi teen ekskurssin kuntien laatimiin toimeentulotuen soveltamisohjeisiin. Tarkoituksena on selvittää, miten kuntien perusosan alentamisesta on ohjeistettu soveltamisohjeissa. Kyseessä on siis empiirinen, suppeamuotoinen tapaustutkimus. Soveltamisohjeita ei ole tarkoitus tarkastella mitenkään tyhjentävästi, vaan muutamien soveltamisohjeiden avulla tuoda esille millaisia tarkempia ohjeistuksia kunnat ovat antaneet viranhaltijoille perusosan alentamista koskevasta pykälästä, joka jättää melko laajasti harkintavaltaa. Soveltamisohjeita analysoidaan siitä näkökulmasta, vastaavatko soveltamisohjeet voimassa olevaa lakia ja miten perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate ilmenee soveltamisohjeissa. Lisäksi kiinnitetään huomiota ohjeiden yhdenmukaisuuteen. Suomen suurimmista kunnista valitsin tarkasteluun seuraavat viisi kuntaa: Helsinki, Vantaa, Tampere, Turku ja Oulu¹⁰.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja lähdeaineisto

Tutkimukseni sijoittuu sosiaalioikeuden piiriin, mutta siinä on myös sekä hallinto-oikeudellisia että valtiosääntöoikeudellisia ulottuvuuksia. Tutkimuksessa on pääosin käytetty tutkimusmenetelmänä oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia. Oikeusdogmatiikan avulla tutkitaan voimassa olevan oikeuden sisältöä, eli selvitetään, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävässä olevassa oikeusongelmassa. Lainopin keskeisenä tehtävänä on siis lain tulkinta ja systematisointi. Tutkimuksessani on tavoitteena selvittää voimassa olevan toimeentulotukilain 10 §:n sisältöä ja tarkastella tämän säännöksen tulkintaa ja tulkintamahdollisuuksia, perus- ja

¹⁰ Suomen suurimmista kunnista valitsin tarkasteluun kaksi kaupunkia pääkaupunkiseudulta (Helsingin ja Vantaan), joten Espoo rajautui tutkimuksen ulkopuolelle aineiston koon rajaamiseksi. Espoosta ei myöskään vastattu lähettämäni sähköpostiin, joten se oli myös yksi syy siihen, että Espoon toimeentulotuen soveltamisohjeita ei käytetty tutkimuksessa aineistona.

ihmisoikeudet huomioiden. Lainopin avulla pyrin löytämään vastauksen siihen, miten toimeentulotuen perusosan alentamista koskevassa tilanteessa tulisi toimia oikeusjärjestyksen mukaan.¹¹

Kuntien soveltamisohjeet toimivat tutkimuksessani empiirisinä lähteinä, joten tältä osin tutkimus on lähinnä oikeussosiologinen. Oikeussosiologian avulla tutkitaan esimerkiksi oikeudellisten toimijoiden toiminnan säännönmukaisuuksia, ja tiedonhankinnassa käytetään hyväksi lähinnä kokemusperäistä eli empiiristä menetelmää¹².

Tutkimuksessa tärkeimmät oikeuslähteeni ovat toimeentulotukilaki (1412/1997) ja perustuslaki (731/1999), sekä näitä lakeja koskevat valtiopäiväasiakirjat. Erityisesti hallituksen esitykset sekä perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt ovat keskeisiä, kun tarkastelen toimeentulotuen perusosan alentamista koskevan säännöksen sisältöä. Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä YK-sopimukseen kuuluva TSS-sopimus ovat myös ihmisoikeuksien näkökulmasta keskeisiä lähteitä.

Oikeuskirjallisuuden osalta keskeisiä teoksia tutkielmassani ovat sosiaaioikeuden sekä hallinto-oikeuden asiantuntijoiden kirjoittamat yleisteokset, mm. *Kaarlo Tuorin* ja *Toomas Kotkaksen* ”Sosiaaioikeus” (2008), *Olli Mäenpään* ”Hallinto-oikeus” (2013) sekä *Seppo Laakson* teos ”Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta” (1990). Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa tutkielmaan tuo mm. *Pekka Hallbergin ym.* toimittama valtiosääntöoikeudellinen teos ”Perusoikeudet” (2011 ja 1999).

Elina Palolan (ym.) teettämässä empiirisessä tapaustutkimuksessa ”Nuoret koulutuspudokkaat – tapaustutkimus Helsingissä” (2012) selvitettiin sosiaalityöntekijöitä haastatteleamalla, miten paljon ja millaisissa tilanteissa alle 25-vuotiaiden nuorten perusosaa on alennettu vuonna 2011 voimaan tulleen lakimuutoksen jälkeen, ja millaisia ongelmia on käytännössä noussut esiin. Tämä tapaustutkimus on myös omassa tutkimuksessani kiinnostava lähde, koska siitä nousee esille toimeentulotukilain 10 §:n soveltamiseen liittyviä ongelmia.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä on olemassa melko rajoitetusti toimeentulotuen perusosan alentamiseen liittyen¹³. Finlex-tietokannasta löytyi 5 korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemää tapausta (ajalla 2000–2015). Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamosta

¹¹ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20–21.

¹² Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 22.

¹³ Toimeentulotukea koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä on haettava korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupa (Toimeentulotukilaki 24 § ja Sosiaalihuoltolaki 53 §).

saadun tiedon mukaan näiden lisäksi on 6 perusosan alentamista koskevaa valitusta, joihin korkein hallinto-oikeus on myöntänyt valitusluvan (ajalla 2000–2015). Perusosan alentamiseen liittyviä hallinto-oikeuden (ja entisten lääninoikeuksien) käsittelemiä tapauksia on julkaistu yhteensä 10 (ajalla 1996–2015)¹⁴. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta saadun tiedon mukaan oikeusasiamiehen kanslian sisäisestä ratkaisutietokannasta löytyi 74 ratkaisua perusosan alentamiseen liittyen (ajalla 2000–2015)¹⁵. Eduskunnan oikeusasiamiehen internetsivuilla olevasta julkisesta tietokannasta löytyi 8 ratkaisua¹⁶. Tutkimuksessani käytän pääosin vain merkittävimmiksi katsottuja ratkaisuja, eli niitä jotka on julkaistu. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut antavat viitteitä siitä, miten lainsäädäntöä pitäisi tulkita.

Kuntien soveltamisohjeita tutkiessani käytän aineistona viiden kunnan toimeentulotuen soveltamisohjeita (Helsinki, Vantaa, Tampere, Turku ja Oulu). Olen pyytänyt näiltä kunnilta soveltamisohjeet sekä johtosäännöt toimeentulotuen päätösvallassa tutkimuskäyttöön. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön laatima opas (2013) toimeentulotukilain soveltajille antaa vertauskuvaa kuntien soveltamisohjeille.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Johdantoluvun jälkeen toisessa pääluvussa käsittelen toimeentulotuen taustalla olevaa perusoikeutta välttämättömään toimeentuloon (PL 19.1 §) sekä TSS-sopimuksen 11 artiklaa ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklaa. Alussa luodaan myös yleiskuvaus siitä, miten toimeentulotuki rakentuu, mitkä ovat tuen myöntämisen lähtökohdat sekä lyhyesti toimeentulotukilain 10 §:n kehityksestä tähän päivään saakka. Lisäksi käsittelen tutkimusaiheen kannalta keskeisiä hallinto-oikeuden periaatteita ja yleisiä oppeja, jotka koskevat hallinnon ensiasteen ratkaisutoimintaa (esim. viranomaisen harkintavalta ja yhdenvertaisuusperiaate). Toisen luvun loppupuolella tuon vielä esille oikeudelliseen tulkintaan liittyvää teoriaa sekä erityisesti tämän tutkimuksen kannalta keskeistä perusoikeusmyönteisen laintulkinnan teoriaa. Laintulkintaan liittyvää

¹⁴ Tapaukset on haettu Finlex-tietokannasta. On kuitenkin huomioitava, että Finlex ei sisällä kaikkia HAO:n ratkaisuja, joten hallinto-oikeuksiin tehtyjen valitusten määrä on todennäköisesti huomattavasti isompi.

¹⁵ Näihin 74 ratkaisuun sisältyy kanteluiden lisäksi oikeusasiamiehen omat aloitteet sekä lausunto- ja kuulemispyyntöihin annetut ratkaisut. On myös huomioitava, että kaikissa ratkaisuissa ei välttämättä ole käsitelty perusosan alentamista merkittävässä määrin.

¹⁶ Oikeusasiamiehen verkkosivuilla julkaistaan ratkaisuja, joiden on katsottu sisältävän merkittäviä kannanottoja ja jotka ovat oikeudellisesti merkittäviä.

teoriaa on tarpeellista käydä läpi, kun selvitetään miten perusosan alentamista koskevaa säännöstä tulisi tulkita perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Toisen luvun keskeisenä tarkoituksena on tuoda esille toimeentulotuen taustalla olevat perus- ja ihmisoikeudet sekä toimeentulotukea (erityisesti sen alentamista) koskevat teoreettiset lähtökohdat. Tässä tekstiosiossa nousee myös osittain esille niitä ongelmia, joita perusosan alentamiseen liittyy erityisesti harkintavallan osalta.

Kolmannessa pääluvussa keskitytään tarkastelemaan yksityiskohtaisemmin sitä, millä edellytyksillä toimeentulotuen perusosan alentaminen on mahdollista. Edellytyksiä tarkastellaan lain esitöiden, tuomioistuimissa syntyneen oikeuskäytännön sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen valossa. Tässä luvussa pyritään löytämään vastaus siihen, miten 10.4 §:n sisältämiä avoimia ilmaisuja tulisi tulkita, jotta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista voitaisiin parhaiten edistää.

Ennen johtopäätöksiä tutkimus etenee kuntien soveltamisohjeita koskevaan tarkasteluun. Neljännen luvun alussa tuodaan esille yleisiä piirteitä sosiaalioikeuden toimeenpanosta sekä kuntien soveltamisohjeista. Tämän jälkeen tarkastellaan, miten tutkimukseen valittujen kuntien soveltamisohjeissa on ohjeistettu perusosan alentamisesta, ja analysoidaan ohjeita aiemmissa luvuissa tarkasteltujen asioiden pohjalta. Yhteenvedossa tehdään myös päätelmiä soveltamisohjeiden mahdollisista yhdenmukaisuuksista ja eroavaisuuksista.

2 TOIMEENTULOTUKEA KOSKEVA SÄÄNTELY JA TUTKIMUKSEN TEO- REETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Toimeentulotuen taustalla olevat perus- ja ihmisoikeudet

2.1.1 Oikeus välttämättömään toimeentuloon sosiaalisena perusoikeutena

Sosiaaliset oikeudet liitettiin Suomen hallitusmuotoon perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995, jolloin uudistuksen tarkoituksena oli yksilön oikeuksien turvan laajentaminen ja vahvistaminen perustuslain tasolla. Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) katsottiin, että on tarpeenmukaista ottaa sosiaaliset oikeudet täydentämään Suomen perustuslakia, sillä Suomi on sitoutunut noudattamaan useita kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia.¹⁷ Sosiaalisilla oikeuksilla tarkoitetaan mm. oikeutta välttämättömään toimeentuloon, perustoimeentulon turvaa sekä riittäviä sosiaali- ja terveystalvaeluita jne¹⁸. Sosiaaliset oikeudet ovat julkiseen valtaan kohdistuvia yksilön oikeuksia, johon sisältyvät rahamääräiset toimeentuloturva koskevat etuudet sekä sosiaali- ja terveystalvaelut. Sosiaaliset oikeudet muodostavat taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeuksien) alaryhmän.¹⁹

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on turvattu PL 19 §:n 1 momentissa, joka vastaa entistä hallitusmuodon 15 a §:n 1 momenttia. PL 19.1 §:n mukaan

”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.”

PL 19 § takaa yleisesti oikeuden sosiaaliturvaan ja se jakaantuu useampaan osaan. PL 19 §:n 1 momentti turvaa oikeuden viimesijaiseen toimeentuloon ja huolenpitoon, silloin kun henkilö ei pysty turvaamaan sitä itse millään muulla tavalla. PL 19 §:n 2 momentti takaa oikeuden perustoimeentuloon työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden perusteella. PL 19 §:n 3 momentti velvoittaa julkista valtaa mm. toteuttamaan riittävät sosiaali- ja terveystalvaelut ja 4 momentti edistämään jokaisen oikeutta omaan asuntoon.

¹⁷ HE 309/1993 vp, s. 15.

¹⁸ HE 309/1993 vp, s. 1.

¹⁹ Tuori 2011, s. 711.

Perustuslain 19.1 § on muihin sosiaaliin perusoikeuksiin nähden erityinen, sillä se on luonteeltaan *subjektiivinen oikeus* eli välittömästi toteutettava oikeus. Näin ollen yksilö voi tarvittaessa vedota suoraan perustuslakiin oikeuden toteuttamiseksi. Yleisesti ottaen sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet eivät takaa yksilöille subjektiivista oikeutta, mutta oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1 §) sekä oikeus välttämättömään toimeentuloon (PL 19.1 §) muodostavat tästä poikkeuksen.²⁰

Oikeus välttämättömään toimeentuloon on todettu perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä olevan läheisesti sidoksissa oikeutta elämään turvaavaan säännökseen (nykyinen perustuslain 7 §)²¹. Koska perustuslaissa on turvattu jokaiselle oikeus elämään, täytyy myös turvata oikeus välttämättömään toimeentuloon, jotta oikeus elämään toteutuisi. Myös perustuslain 18 §:n, joka turvaa oikeuden työhön, voidaan katsoa liittyvän välttämättömään toimeentuloon turvaavaan oikeuteen. Niillä, jotka eivät pysty elättämään itseään valitsemaansa ammattia harjoittaessaan, on myös oikeus välttämättömään toimeentuloon.

Perustuslain 19.1 §:ssä taataan oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) on jonkin verran avattu oikeuden sisältöä tarkemmin. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todettiin, että säännöksen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten *vähimmäistaso* eli niin sanottu *eksistenssiminimi*. Hallituksen esityksen yksityisperusteluiden mukaan välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset, joita ovat esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen.²²

Kaarlo Tuorin mukaan tällä perusoikeussäännöksellä on olemassa kaksi tulkintamahdollisuutta; sekä suppea että laaja tulkinta. Suppeassa tulkinnassa perustuslain 19.1 § ymmärretään oikeutena pelkästään elämän biologisen jatkuvuuden minimiehtoihin, kuten välttämättömään ravintoon vaatetukseen ja asuntoon. Tällöin kyseessä on niin kutsuttu ”eksistenssimini”. Laajempi tulkinta taas nojautuu säännöksen sanamuotoon, jossa oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei sidota pelkästään elämän, vaan ihmisarvoisen elämän turvaan. Tällöin

²⁰ Tuori & Kotkas 2008, s. 204 ja HE 309/1993 vp, s. 35.

²¹ HE 309/1993 vp, s. 69.

²² HE 309/1993 vp, s. 19 ja 69.

se tarkoittaa jotain muutakin kuin pelkästään biologiselle olemassaololle välttämättömien edellytysten turvaamista. Se mikä kulloinkin nähdään olevan ihmisarvoista elämää, vaihtelee kulttuuristen arvojen ja tottumusten mukaan.²³

Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon turvaa vain kaikkein heikoimmassa asemassa oleville eräänlaisen vähimmäissuojan, jonka yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa pystyttävä takaamaan. Säännös on siten toissijainen, että se tulee sovellettavaksi vain henkilön jäädessä muutoin vaille kaikkein välttämättömintä sosiaaliturvaa. Siten välttämättömän toimeentulon saamisen edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä.²⁴

Oikeuden viimesijaista luonnetta on painottanut myös perustuslakivaliokunta, joka on katsonut toimeentulotuen alentamisen olevan hyväksyttävää silloin, kun henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä. Perustuslakivaliokunta on perustellut tätä sillä, että mikäli henkilölle on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai osallistumalla työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen, hänen voidaan katsoa kyenneen itse hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan.²⁵

Perustuslain 1 §:llä on myös kiinteä yhteys PL 19 §:ään, jossa sosiaaliturvan vähimmäistasoksi on asetettu ihmisarvon turvaaminen. Perustuslain 1.2 §:ssä todetaan Suomen valtiosäännön turvaavan ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistävän oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tällä säännöksellä on myös läheinen yhteys oikeusvaltio- ja hyvinvointiajatteluun sekä hyvinvointiyhteiskuntaan.²⁶

Perusoikeuksien yhteydessä on otettava myös huomioon perustuslain 22 §, joka velvoittaa julkista valtaa yleisesti turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valtiossa. Perustuslakivaliokunta on painottanut mietinnössään hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (PeVM 25/1994 vp), että oikeuden välttämättömästä toimeentulosta

²³ Tuori 2011, s. 729–730.

²⁴ HE 309/1993 vp, s. 35.

²⁵ PeVL 31/1997 vp, s. 4.

²⁶ Arajärvi 2002, s. 42–44 ja HE 309/1993 vp, s. 42.

toteutumisiksi tarvitaan alemmanasteista lainsäädäntöä, joka tässä tapauksessa on toimeentulotukilaki²⁷. Käytännössä siis perustuslain 22 §:n vaatimus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta PL 19.1 §:n kohdalla toteutetaan toimeentulotukilailla sekä perus- ja ihmisoikeusmyön- teistä laintulkintaa käyttämällä tätä lakia sovellettaessa.

Perustuslain 19.1 §:llä saattaa käytännössä olla vähän merkitystä lain soveltamisessa, koska oikeutta välttämättömään toimeentuloon toteutetaan alemmantasoisella lainsäädännöllä. Toi- saalta perustuslain 19.1. §:llä voi olla itsenäistä merkitystä esimerkiksi silloin, jos alemmanas- teinen sääntely ei turvaa riittävässä määrin ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Tällöin yksilö voisi vaatia subjektiivisena oikeutena turvatu perusoikeuden toteuttamista.²⁸ Tämän tyyppinen tilanne olisi nähdäkseni mahdollinen toimeentulotuen perusosan alentamista koske- vassa yksittäistapauksessa.

2.1.2 TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja

Oikeus riittävään toimeentuloon on myös kansallisen perusoikeuden lisäksi sosiaalinen ihmis- oikeus, joka on turvattu YK:n taloudellisia, sosiaalisia sekä sivistyksellisiä oikeuksia koske- vassa kansainvälisessä TSS-sopimuksessa (SopS 6/1976). TSS-sopimus on saatettu voimaan asetuksella²⁹.

TSS-sopimuksen 11 artikla turvaa yksilölle oikeuden tyydyttävään elintasoon:

”Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asun- non, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistaakseen, että tämä oikeus toteutetaan, (...)”

TSS-oikeudet luokitellaan toisen sukupolven perus- ja ihmisoikeuksiksi. TSS-oikeuksilla on ensisijaisesti positiivisia oikeusvaikutuksia. Tällöin ne edellyttävät julkiselta vallalta aktiivista toimintaa, kuten sosiaalietuuksien tarjoamista. Näin ollen TSS-oikeudet eroavat perinteisistä vapausoikeuksista, joilla on ensisijaisesti negatiivisia oikeusvaikutuksia eli julkisen vallan vel- vollisuus pidättäytyä tietyistä toimenpiteistä. TSS-oikeuksien tarkoituksena on myös edistää

²⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 10.

²⁸ Ilveskivi 2000, s. 53 ja Tuori & Kotkas 2008, s. 215–216.

²⁹ Sops 6/1976, Ks. myös Tuori 2011, s. 714.

yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta, mikä pohjautuu perustuslain 1 §:ään.³⁰ Taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen on katsottu olevan edellytys muiden oikeuksien toteutumiselle³¹.

Oikeudella välttämättömään toimeentuloon on myös kytkös Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (SopS 80/2002). Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13.1 artikla velvoittaa jokaista sopimusosavaltiota:

”varmistamaan, että jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairastapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa, (...)”

Euroopan sosiaalinen peruskirja on Euroopan neuvoston sopimus, joka on saatettu valtiosisäisesti voimaan lailla vuonna 1991. Vuonna 2002 hyväksyttiin ja saatettiin voimaan uudistettu sosiaalinen peruskirja.³² Sopimuksen allekirjoittaneet valtiot ovat sitoutuneet takaamaan peruskirjassa mainitut oikeudet ainoastaan sopimusvaltion kansalaisille. TSS-sopimuksessa tällaista rajoitusta ei ole määritelty. Euroopan sosiaalisen peruskirjan artiklat ovat usein täsmällisemmin määritelty kuin TSS-sopimuksessa. Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa myös painotetaan enemmän työhön liittyviä oikeuksia.³³

Euroopan sosiaalista peruskirjaa koskevan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan valtion on turvattava sopimuksen 13 artikla subjektiivisena oikeutena³⁴. TSS-sopimuksen määräykset on kirjoitettu valtiota velvoittavaan muotoon, eivätkä ne perusta yksilöille subjektiivisia oikeuksia, joihin yksilöt voisivat välittömästi vedota sopimusvaltioiden viranomaisissa³⁵. TSS-sopimuksessa valtion sitoutuminen sopimukseen ilmenee mm. tunnustamisena, kunnioittamisena, varmistamisena ja vakuuttamisena. Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa valtiot ovat sitoutuneet toteuttamaan tietyt toimenpiteet, joiden tavoite on kuvattu peruskirjassa.³⁶ Sopimukset velvoittavat valtioita kehittämään sosiaalisia oikeuksia toteuttavia kansallisia järjestelmiä. Tämän velvollisuuden käänköpuolena sopimus kieltää heikentämästä oikeuksien jo saavutettua tasoa, eli

³⁰ Tuori 2011, s. 711–712.

³¹ HE 309/1993 vp, s. 19.

³² Ks. HE 229/2001 vp ja Tuori & Kotkas 2008, s. 124.

³³ Tuori 2011, s. 714.

³⁴ HE 309/1993 vp, s. 69.

³⁵ Tuori 2011, s. 714.

³⁶ Arajärvi 2011, s. 70–71.

kyseessä on niin kutsuttu heikennyskieltovaikutus. Lisäksi sopimuksilla on kansallisen lainsäädännön tulkintaa ohjaava vaikutus.³⁷

TSS-sopimuksen noudattamista valvoo TSS-komitea ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan noudattamista valvoo Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea. Molemmissa sopimuksissa on käytössä raportointimenetelmä, jossa jäsenvaltiot toimittavat tietyin määräajoin raportit sopimusta valvovalle komitealle. Komiteat valvovat raportoinnin kautta määräysten noudattamista jäsenvaltioissa. Lisäksi Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan on kehitetty kansalaisjärjestöjen kanteluihin perustuva järjestelmä.³⁸ Suomi on ratifioinut vuonna 2014 TSS-sopimusta koskevan valinnaisen lisäpöytäkirjan (SopS 17/2014), jonka myötä TSS-komitea voi ottaa vastaan yksilö- ja valtiovalituksia yleissopimuksen sisältämien oikeuksien väitetyistä loukkauksista³⁹.

TSS-komitea kehotti vuoden 2005 päätelmissä Suomea tehostamaan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumista. Se katsoi, että Suomessa olisi tarpeellista kehittää järjestelmä, jonka avulla köyhyyttä olisi mahdollista mitata. TSS-komitea halusi seuraavassa Suomen määräaikaissäraportissa tiedot köyhyydessä elävien ihmisten määrästä sekä köyhyyden esiintyvyyden vähentämisestä saavutetusta edistyksestä. Vuoden 2011 määräaikaissäraportissaan Suomi muun muassa totesi, että toimeentulotukea myönnetään kansalaisille ja kotitalouksille, jotka kuuluvat pienimpään tuloluokkaan tai joilla ei ole tuloja lainkaan, ja toimeentulotukiasiakkaiden määrää tilastoi Terveystietokeskus ja hyvinvoinnin laitos.⁴⁰ Viimeisimmässä Suomea koskevassa TSS-komitean päätelmissä (2014) komitea edelleen esitti huolensa köyhyysrajan alapuolella elävistä ihmisistä sekä sosiaaliturvan vähimmäistason riittävydestä Suomessa. Komitea kehottikin Suomea ottamaan käyttöön järjestelyt, jotka varmistavat, että vähimmäissosiaaliturvaetuudet (perussosiaaliturva, sairaus- ja vanhuusajan etuudet) ovat riittäviä kattamaan todelliset elämisen kustannukset.⁴¹

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean perusroolina on arvioida jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaisuutta Euroopan sosiaalisen peruskirjan velvoitteisiin nähden. Tämä rooli sisältää merkittävässä määrin sosiaalisen peruskirjan lausekkeiden tulkintaa eli niiden sisällön ja

³⁷ Tuori 2011, s. 714. Heikennyskiellosta ks. tarkemmin Rautiainen 2013.

³⁸ Arajärvi 2011, s. 73 ja Tuori & Kotkas 2008, s. 644–645. Ks. Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäpöytäkirja (SopS 75–76/1998).

³⁹ Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva valinnainen lisäpöytäkirja (SopS 17/2014). Ks. myös ulkoasiainministeriön tiedote 4.2.2015.

⁴⁰ TSS-komitean päätelmät ja suositukset E/C12/FIN/CO/5 sekä Suomen määräaikaissäraportti 2011 TSS-sopimuksen määräyksien noudattamisesta, s. 32.

⁴¹ TSS-komitean päätelmät ja suositukset E/C12/FIN/CO/6

rajojen selkeyttämistä.⁴² Vuonna 2015 Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi, että Suomen sosiaaliturvaetuuksien vähimmäistaso on liian matala suhteessa suomalaisten keskituloon ja katsoi tämän olevan peruskirjan 13 artiklan vastaista. Komitea arvioi sosiaaliturvaetuuksia yksittäisinä etuuksina; myös toimeentulotuen kohdalla se arvioi ainoastaan toimeentulotuen perusosan määrää ilman että se olisi huomionnut muita toimeentulotuen osia. Suomi itse arvioi, että yksittäisen etuuden tarkastelu ei anna realistista kuvaa sosiaaliturvan tasosta, koska Suomessa toimeentulo voi koostua useasta eri osasta kuten työttömyyspäivärahasta, asumistuesta ja toimeentulotuesta ja näiden lisäksi julkisten palveluiden ja lääkkeiden maksukatot rajaavat terveydenhoitokustannukset kohtuulliselle tasolle.⁴³

TSS-sopimuksella on jo sopimuksen voimaan saattaessa todettu olevan ohjelmallinen luonne⁴⁴. *Martin Scheinin* totesi 1990-luvun alussa, että taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien traditiot eivät ole olleet yhtä vahvat kuin ”perinteisten” kansalais- ja poliittisten oikeuksien. TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja on kirjoitettu ns. ”pehmeämpään” muotoon kuin KP-sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus. Tätä on perusteltu myös sillä, että TSS-sopimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvonta on perustunut pitkään pelkästään sopimusvaltioiden laatimiin raportteihin.⁴⁵ Sosiaalisten ihmisoikeuksien asema on kuitenkin 1990-luvun jälkeen vähitellen vahvistunut. Esimerkiksi TSS-sopimuksen lisäpöytäkirja yksilövalitusjärjestelmästä osoittaa, että TSS-sopimuksen sisältämät ihmisoikeudet ovat saaneet vahvemman aseman. Tämän lisäksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien järjestökantelumahdollisuus symbolisoi tärkeää kehitystä ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan merkittävyyttä⁴⁶.

Sanna Hyttinen on tarkastellut kriittisesti sosiaalisten ihmisoikeuksien roolia Suomessa. Vuoden 1995 perustuslakiuudistuksen ja vuoden 2000 valtiosääntöuudistuksen jälkeen sosiaalisten ihmisoikeuksien rooli on (tai ainakin tulisi olla) merkittävä suomalaisissa oikeuskäytännöissä. Hyttinen kuitenkin katsoo, että Suomessa sosiaalisten ihmisoikeuksien asema on vahvempi teoriassa kuin itse oikeudellisissa käytännöissä. Sosiaalisten ihmisoikeuksien kohdalla voidaankin Hyttisen mukaan katsoa olevan eräänlainen paradoksi: sosiaalisia ihmisoikeuksia pidetään tärkeinä, mutta niiden aktiivinen käyttäminen on jäänyt lähes olemattomaksi. Sosiaaliset ihmisoikeudet on nähty jäävän Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja kansallisten perusoikeuksien varjoon. Yksi syy tähän voi olla se, että lähtökohtaisesti on ajateltu, että kansalliset perusoikeudet

⁴² Akandji-Kombe 2005, s. 89.

⁴³ Ks. ulkoministeriön tiedote 11.2.2015 ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean päätös 88/2012.

⁴⁴ HE 42/1974 vp, s. 1, ks. myös Hyttinen 2013, s. 276–277.

⁴⁵ Scheinin 1993, s. 108–109.

⁴⁶ Alston 2005, s. 66.

tarjoavat kansainvälisiä ihmisoikeuksia paremman suojan. Hyttinen kuitenkin edelleen toteaa, että perusoikeuksien tarjoamaa parempaa suojaa ei enää katsota tarpeelliseksi osoittaa eri yhteyksissä, vaan se otetaan ikään kuin annettuna. On huomioitava, että ihmisoikeussopimukset ovat eläviä instrumentteja, joiden tulkinta kehittyy ajan kuluessa. Esimerkiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjaan liitetyn järjestökantelumenettelyn kautta Euroopan sosiaalisen peruskirjan tulkinta on kehittynyt merkittävästi.⁴⁷

Edellä mainittujen TSS-sopimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäksi Euroopan perusoikeuskirja sisältää sosiaali- ja toimeentuloturvaan koskevan artiklan. Perusoikeuskirjan 34.3 artiklan mukaan ”Yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni tunnustaa oikeuden toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen tarkoituksena turvata ihmisarvoinen elämä jokaiselle, jolla ei ole riittävästi varoja, unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, ja se kunnioittaa tätä oikeutta.”. Tämän artiklan luonnosvaiheessa oli lisäksi edellytyksenä, ettei tuen saaja pysty omin ponnistuksin tai muista lähteistä hankkimaan voimavaroja. Tätä edellytystä ei kuitenkaan sisällytetty lopulliseen perusoikeuskirjan tekstiin. Tuen viimesijaisuutta korostava ehto sisältyy jo useiden jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön.⁴⁸ Euroopan perusoikeuskirja on jäsenvaltioita velvoittavaa oikeutta silloin, kun ne panevat toimeen unionin oikeutta. Perusoikeuskirjaa sovelletaan kuitenkin kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.⁴⁹

2.2 Toimeentulotukijärjestelmä

2.2.1 Toimeentulotuen myöntäminen

Oikeus välttämättömään toimeentuloon (PL 19.1 §) toteutuu käytännössä toimeentulotukilain avulla⁵⁰. Toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotukilaki sisältää edellytykset toimeentulotuen saamiselle.

⁴⁷ Hyttinen 2013, s. 274, 283, 288–289 ja 293.

⁴⁸ Sakslin 2001, s. 254.

⁴⁹ Arajärvi 2011, s. 64–66.

⁵⁰ HE 217/1997 vp, s. 11.

Toimeentulotukilain 1 §:n mukaan toimeentulotuen tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuki on tarkoitettu lyhytaikaiseksi ja viimesijaiseksi tueksi, joka palauttaisi asiakkaan mahdollisimman nopeasti takaisin perusturvan ja ansiotulojen piiriin. Tuesta on kuitenkin muodostunut useille henkilöille ja perheille pitkäaikainen tuki, mikä johtuu suurelta osin ensisijaisten etuuksien (etenkin asumistuen) riittämättömyydestä.⁵¹

Toimeentulotukilakia edelsi sosiaalihuoltolaki (710/1982). Hallituksen esityksessä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta (HE 217/1997 vp) silloinen eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi, että oikeus välttämättömään toimeentulotukeen subjektiivisena oikeutena ei toteudu asianmukaisesti lainsäädännön väljyydestä johtuen ja tästä syystä lainsäädäntöä toimeentulotukea koskien tulisi tarkentaa. Perusteluissa katsottiin myös, että toimeentulotuen perusteista tulisi säätää lailla, kun toimeentulotuella on tarkoitus toteuttaa subjektiivisena oikeutena voimassa olevaa perusoikeutta. Toimeentulotukea koskevista säännöksistä oli ennen uuden toimeentulotukilain voimaantuloa säädetty keskeisiltä osin vain valtioneuvoston päätöksellä.⁵²

Perustuslakivaliokunta on painottanut mietinnössään hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta (PeVL 31/1997 vp), että oikeus toimeentulotukeen syntyy vasta silloin, kun ihminen ei itse pysty hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa⁵³. Kyse on siis viimesijaisuudesta, joten kaikki muut tulot, etuudet ja varat ovat ensisijaisia toimeentulotukeen nähden.

Toimeentulotukioikeus selvitetään toimeentulotukilaissa määriteltyjen menojen ja käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotuksella (Toimeentulotukilaki 6 §). Ensin tulee siis selvittää, onko henkilöllä mahdollista saada jotakin muuta etuutta, johon hän on ensisijaisesti oikeutettu esim. työmarkkinatuki, sairauspäiväraha jne.⁵⁴ Toimeentulotukilain 2.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan jne. Toimeentulotukilain 2 §:n 2 momentissa on mainittu jokaisen velvollisuudesta huolehtia kykynsä mukaan omasta elatuksestaan.

⁵¹ HE 358/2014 vp, s. 4.

⁵² HE 217/1997 vp, s. 1 ja 9–11.

⁵³ PeVL 31/1997 vp, s. 2.

⁵⁴ STM Toimeentulotukiopas 2013, s. 57.

Toimeentulotukitehtäviä hoitaa kunnassa sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n tarkoittama kunnan määräämä monijäseninen toimielin (Toimeentulotukilaki 4 §). Kyseinen toimielin on usein kunnan sosiaalihuollosta vastaava lautakunta. Sosiaalihuoltolain (710/1982) 12 §:n nojalla edellä mainitun toimielimen päätösvaltaa voidaan johtosäännöllä siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille.⁵⁵

Toimeentulotuen myöntämisestä päättävät kuitenkin käytännössä toimeentulotukiasioista vastaavat etuuskäsittelijät, sosiaaliohjaajat ja sosiaalityöntekijät. Viranhaltijoiden tekemistä toimeentulotukipäätöksistä voi tehdä oikaisuvaatimuksen edellä tarkoitettulle kunnan sosiaalihuollon toimielimelle. Kunnan toimielimen päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (Toimeentulotukilaki 24 § 1 momentti ja Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) 51 §, 52 § ja 53 §).⁵⁶ Jatkovalitusmahdollisuus on ollut mahdollista vuodesta 1999 alkaen⁵⁷.

Kuntien sosiaalilautakunnat ovat usein vahvistaneet viranhaltijoille soveltamisohjeita asioissa, jotka on johtosäännöllä siirretty näiden ratkaistavaksi. Toimeentulotuen päätöksentekoa täydentävätkin toimeentulotukilain ohella kunnalliset soveltamisohjeet. Soveltamisohjeet ovat viranhaltijoille tärkeitä päätöksentekoa ohjaavia ohjeita. Jokaisella kunnalla on omat, itse laaditut soveltamisohjeet, joten myös yksilöllisissä päätöksissä noudatettavissa käytännöissä voi esiintyä eroja.⁵⁸ Lisäksi Sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut toimeentulotuesta päättävälle viranhaltijoille toimeentulotuen soveltamisoppaan, jonka tarkoituksena on helpottaa toimeentulotukialin soveltamista ja yhdenmukaistaa valtakunnallisesti myöntämiskäytäntöä⁵⁹. Kuntien laatimiin toimeentulotuen soveltamisohjeisiin perehdytään syvällisemmin tutkimuksen loppupuolella.

Perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirtyvät Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi vuonna 2017. Erityistä harkintaa edellyttävät täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki jäävät kuitenkin edelleen kunnan sosiaalitoimen hoidettaviksi. Perustoimeentulotuen myöntämisen ja maksamisen siirtämisestä kunnilta Kansaneläkelaitokselle on käyty keskustelua jo

⁵⁵ Ks. HE 358/2014, s. 8–9.

⁵⁶ HE 358/2014 vp, s. 9.

⁵⁷ Tuori & Kotkas 2008, s. 260.

⁵⁸ Tuori ja Kotkas 2008, s. 260 ja Huhtanen 1994, s. 330.

⁵⁹ STM:n oppaassa esitetyillä kannanotoilla ei ole kuitenkaan sitovaa merkitystä kuntiin nähden, vaan ohjeilla pyritään tukemaan kunnassa tehtävää toimeentulotukityötä (HE 217/1997 vp, s. 6.)

1980-luvulta lähtien. Siirtoa on perusteltu muun muassa toimeentulotuen asiakkaiden yhdenvertaisuuden lisäämisellä, toiminnan tehostamisella sekä etuuden saamisen nykyistä järjestelmää paremmalla turvaamisella tilanteissa, joissa henkilö on tukeen oikeutettu.⁶⁰

Uudistus tuo myös muutoksia toimeentulotuen perusosan alentamiseen liittyen. Toimeentulotuen perusosan alentamisesta vastaa jatkossa Kela, kun tähän mennessä siitä on päättänyt pääsääntöisesti kunnan sosiaalitoimen sosiaalityöntekijä⁶¹. Perusosan alentamisen yhteydessä on kuitenkin edelleen tehtävä suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Asiakkaan henkilökohtaiseen tilanteeseen perustuvaa suunnitelmaa ei kuitenkaan laadita Kelassa, vaan se tehdään jatkossakin kunnan sosiaalitoimessa sosiaalityöntekijän kanssa.⁶²

2.2.2 Toimeentulotuen rakenne ja suuruus

Toimeentulotuki muodostuu kolmesta eri osasta: perustoimeentulotuesta (7 §), johon sisältyvät perusosa (7 a §) ja muut perusmenot (7 b §), täydentävästä toimeentulotuesta (7 c §) sekä ehkäisevästä toimeentulotuesta (13 §). Toimeentulotuen määrä on lain 6 §:n mukaan toimeentulotukilaissa määriteltujen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus.

Toimeentulotukilain 7 §:ssä määritellään perusosaan kuuluvat menot, joita ovat mm. ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtautesta, puhelimen käytöstä sekä muut vastaavat henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat perusmenot (7 a §). Muihin perusmenoihin sisältyvät asumismenot, taloussähköstä aiheutuvat menot, kotivakuutusmaksu sekä vähäistä suuremmat terveydenhoitomenot (7 b §). Perusosan suuruus on määriteltä toimeentulotukilain 9 §:ssä ja sen suuruutta tarkistetaan siten kuin 9 a §:ssä on säädetty.

Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat harkintaan perustuvaa toimeentulotukea. Toimeentulotukilain 7 c §:n 1 momentin mukaan täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon tarpeellisen suuruusina erityismenot, joita ovat lasten päivähoitomenot, muut kuin 7 b §:n mukaisina perusmenoina huomioon otettavat asumisesta aiheutuvat menot, sekä henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeellisiksi harkitut menot. Henkilön tai perheen

⁶⁰ HE 358/2014 vp, s. 4.

⁶¹ Ks. esim Karjalainen ym. 2013 ja Palola ym. 2012. Ks. myös jäljempänä 4 luku.

⁶² HE 358/2014 vp, s. 38.

erityisinä tarpeina voidaan pitää pykälän 2 momentin mukaan esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, vaikeaa sairautta tai lasten harrastustoimintaa liittyviä erityisiä tarpeita.

Perusosan alentamisesta⁶³ säädetään toimeentulotukilain 10 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan toimeentulotukea voidaan alentaa 20 prosenttia, kun henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt hänelle tarjotusta työstä tai julkisesta työvoimapalvelusta, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, taikka täysi-ikäinen alle 25-vuotias on kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hänellä ei ole oikeutta työttömyysturvaetuteen (10.1 § 1 k). Perusosaa voidaan alentaa myös silloin, kun maahanmuuttaja tai turvapaikanhakija on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta (10.1 § 2 k) tai kun kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy osallistumasta aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen (10.1 § 3 k). Edelleen perusosan alentaminen on lain mukaan oikeutettua silloin kun henkilö on ilman pätevää syytä kieltäytynyt kuntouttavasta työtoiminnasta tai keskeyttänyt sen (10.1 § 4 k). Pykälän 3 momentin mukaan perusosaa voidaan alentaa enintään 40 prosenttia silloin, kun kieltäytyminen työstä tai edellä mainituista työvoimapolitiittisista toimenpiteistä on *toistuvaa*. Perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi (10 §:n 2 momentti).

Lain 10 §:n 4 momentin mukaan perusosan alentaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa. Alentaminen ei myöskään saa olla kohtuutonta. Toimeentulotuen perusosan ollessa jo nykyiselläänkin alhainen, voi jo 20 prosentin alentamisella olla merkittävä vaikutus ihmisen toimeentuloon. Toimeentulotukilain 10 §:ssä mainittuja alentamisen edellytyksiä tarkastellaan kolmannessa pääluvussa tarkemmin.

2.2.3 Katsaus toimeentulotukilain 10 §:n historiaan

Toimeentulotuen alentamisen tarkoituksena on ollut lisätä aktivointia ja työhön kannustavuutta. Toimeentulotuki on tarkoitettu olevan lyhytaikainen etuus, joka auttaa tilapäisten vaikeuksien yli tai ehkäisee sellaisten syntymistä. Tästä johtuen on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että

⁶³ Toimeentulotuen perusosan alentaminen koskee ainoastaan 7 a §:n toimeentulotuen perusosan määrää. Siten esimerkiksi asumismenot ja terveydenhoitomenot on huomioitava täysimääräisinä, vaikka perusosaa alennettaisiin.

toimeentulotukea on mahdollista alentaa niissä tapauksissa, joissa henkilö ilman perusteltua syytä kieltäytyy työstä tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä, joilla hänen työllistymistä voitaisiin edistää.⁶⁴

Vuodesta 1996 alkaen toimeentulotuen perusosaa on ollut mahdollista alentaa enintään 20 prosenttia, mikäli toimeentulotuen hakija kieltäytyy työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä (valtioneuvoston päätös 1676/1995, 3 § 2 momentti). Vuonna 1998 tuli voimaan uusi toimeentulotukilaki (1412/1997), johon kirjattiin perusosan alentamista koskeva 10 §. Vuodesta 1998 alkaen toimeentulotukea on ollut mahdollista alentaa 20 prosentin lisäksi myös enintään 40 prosenttia, mikäli asiakas *toistuvasti* kieltäytyy ilman perusteltua syytä työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä.

Hallituksen esityksessä laiksi toimeentulotuesta (217/1997) ehdotettiin 10 §:ssä säädettäväksi toimeentulotuen perusosan alentamisesta 20–40 prosenttia silloin kun toimeentulotuen hakija kieltäytyy työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä, mikäli alentaminen ei ole kohtuutonta⁶⁵. Toimeentulotukilain eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta kuitenkin lausunnossaan (31/1997 vp) edellytti, että kohtuuttomuusvaatimuksen lisäksi pykälää tulisi tarkentaa niin, että alentaminen ei saisi vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa. Valiokunta piti myös käsitettä ”työvoimapolitiittinen toimenpide” liian täsmentymättömänä. Näin ollen se piti valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että laissa täsmennetään käsitettä ainakin niin, että tekstistä ilmenee toimenpiteen ajallinen riittävyys ja sen välttämätöntä toimeentuloa turvaava luonne. Se myös katsoi, että kieltäytymisellä tai laiminlyönnillä ei voi olla ajallisesti rajoittamatonta merkitystä pykälän soveltamisessa.⁶⁶

Perustuslakivaliokunta totesi toimeentulotukilakia koskevassa lausunnossaan, että toimeentulotuen perusosan alentamista koskevan säännöksen tarkoituksena on edistää työllistymistä sen sijaan, että henkilö jäisi pysyvästi toimeentulotuen varaan. Se katsoi myös tavoitteen olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä etenkin kun huomioidaan hallitusmuodon 15 §:n 2 momentti (18 §:n 2 momentti), jonka mukaan julkisella vallalla on velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Lisäksi se korosti, että arvioitaessa 10 §:ää hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin (19 §:n 1 momentin) kannalta, on merkittävintä,

⁶⁴ HE 217/1997 vp, s. 21.

⁶⁵ HE 217/1997 vp, s. 21–22.

⁶⁶ PeVL 31/1997 vp, s. 4–5.

että tässä säännöksessä kyseinen perusoikeus on sidottu siihen seikkaan, ettei henkilö kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Edelleen valiokunnan mukaan henkilön voidaan katsoa kyenneen hankkimaan perustuslain tarkoittaman turvan silloin kuin henkilölle on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumalla. Edellä mainituista seikoista johtuen valiokunnan mukaan 10 § ei ”sinänsä ole ristiriidassa hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin kanssa”. Valiokunta vielä lisäksi painotti kohtuuttomuuskriteerin perusoikeusmyönteistä laintulkintaa.⁶⁷

Myös sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi aiheelliseksi täydentää 10 §:ää perustuslakivaliokunnan ehdotusten mukaisesti. Tämän lisäksi se ehdotti lausunnossaan, että 10 §:ää täydennetään siten, että perusosan alentamisesta päätettäessä on aina laadittava, mikäli mahdollista yhdessä toimeentulotuen hakijan kanssa ja tarvittaessa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Lisäksi valiokunta ehdotti, että perusosan alentamisen kesto rajataan ajallisesti kahteen kuukauteen.⁶⁸

Kyseistä pykälää on vuoden 1998 jälkeen tarkennettu useamman kerran, ja alentamisen edellytyksiä on vähitellen lisätty⁶⁹. Vuonna 1999 tuli voimaan laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoista (493/1999), jonka 15 §:n 2 momentin mukaan maahanmuuttajan kieltäytyminen kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai kotoutumissuunnitelmassa sovituista työllistymistä edistävästä toimenpiteistä oli peruste alentaa toimeentulotukea toimeentulotukilain 10 §:n mukaisesti. Kyseiset alentamisedellytykset sisällytettiin toimeentulotukilain 10 §:ään vuonna 2003 voimaan tulleen lakimuutoksen myötä.⁷⁰

Vuonna 2001 tuli voimaan laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), jonka myötä myös toimeentulotukilain 10 §:ään lisättiin edellytys toimeentulotuen perusosan alentamisesta silloin, kun kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy aktivointisuunnitelman laatimisesta taikka joko keskeyttää tai kieltäytyy ilman perusteltua syytä kuntouttavasta työtoiminnasta. Samalla toimeentulotukilakiin lisättiin myös 2 a §, jossa velvoitetaan 17–64-vuotiasta toimeentulotukihakijaa ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon (1 momentti). Mikäli toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työttömäksi

⁶⁷ PeVL 31/1997 vp, s. 4–5.

⁶⁸ StVM 33/1997 vp, s. 5–8.

⁶⁹ Ks. toimeentulotukeen tehdyistä keskeisistä lakimuutoksista esim. Kuivalainen 2013, s. 32–34 ja Kangas ym. 2013, s. 42–56.

⁷⁰ Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 1294/2002

työnhakijaksi, voidaan hänen toimeentulotuen perusosan suuruutta alentaa siten kuin toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetään (2 momentti).⁷¹

Vuonna 2011 tuli voimaan toimeentulotuen lakimuutos (1172/2010), jota on kutsuttu myös nimellä ”Lex-Soininvaara”. Toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin 1 kohtaa muutettiin niin, että perusosaa voidaan alentaa myös silloin, kun ammatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole työttömyysturvalain perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen. Kyseinen lakimuutos aiheutti paljon keskustelua julkisuudessa sekä erityisesti hallituspuolueiden välillä. Lakimuutos katsottiin tarpeelliseksi, koska aiemmin syntyi tilanteita, joissa työmarkkinatuki evättiin koulutuksen keskeyttäneiltä tai kieltäytyneiltä nuorilta, mutta nuorille on kuitenkin voitu myöntää lähes samansuuruisia toimeentulotukea. Tämän on nähty estävän työttömyysturvan epäämisen tavoitteena ollutta koulutukseen hakeutumista edistävää kannustusvaikutusta.⁷² Kyseinen lakimuutos perustui SATA-komitean (sosiaaliturvan uudistamiskomitean) antamaan ehdotukseen⁷³.

Vuonna 2014 säädettiin laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014). Tämän myötä toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin 3 kohtaan lisättiin edellytys, jonka mukaan perusosaa voidaan alentaa, mikäli henkilö on kieltäytynyt osallistumasta monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen. Tämän taustalla on tarve vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä, tekemällä pitkäaikaistyöttömälle työllistymissuunnitelma yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja Kansaneläkelaitoksen kanssa. Työllistymissuunnitelmassa sovittaisiin työttömän palvelutarpeen edellyttämistä työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista.⁷⁴ Mikäli henkilö ei suostu laatimaan tätä suunnitelmaa yhdessä viranomaisten kanssa, on hänen toimeentulotuen perusosaa mahdollista alentaa.

Toimeentulotukilain 10 § on sen 20 vuoden voimassaoloajan aikana muuttunut useamman kerran, erityisesti erilaisten lisääntyneiden aktivointitoimenpiteiden vuoksi, vaikka toki muutoksia on tullut lakiteknisistäkin syistä. Toimeentulotuen alentamisedellytysten vähittäinen lisääntyminen on vahvistanut näkemystä yksilön velvollisuudesta elättää itsensä sekä toimeentulotuen

⁷¹ Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 191/2001

⁷² HE 138/2010 vp, s. 4. Vuonna 2011 tuli myös voimaan laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010), joka kumosi lain maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (439/1999). Toimeentulotukilain 10 §:ää muutettiin vastamaan tämän uuden lain säännöksiä.

⁷³ STM: SATA-komitean ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi 2009:62.

⁷⁴ HE 183/2014 vp, s. 28.

viimesijaista luonnetta⁷⁵. Näin ollen toimeentulotuen saamisessa on painottunut yhä enemmän oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuus⁷⁶.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos kerää kunnilta toimeentulotuen myöntämiseen liittyvää tietoa, kuten toimeentulotuen saajien määrää ja tietoa toimeentulotukimenoista. Näistä tiedoista THL julkaisee vuosittain tilastoja ja raportteja. Toimeentulotuen perusosan alentamisen soveltamiskäytännöstä on olemassa hyvin vähän tutkittua tietoa, eikä sen käytöstä löydy tarkempaa ajankohtaista tilastotietoa⁷⁷. Joitakin kyselytutkimuksia on vuoden 2012 aikana tehty kunnille, joista saa suuntaa antavaa tietoa perusosan alentamisen käytöstä⁷⁸. Esimerkiksi THL:n (Elina Palola ym.) teettämässä kyselytutkimuksessa tarkasteltiin vuoden 2011 toimeentulotukilain muutosta alle 25-vuotiaiden nuorten perusosan alentamisesta⁷⁹.

2.3 Keskeiset hallinto- ja sosiaali oikeuden yleiset opit ja periaatteet

2.3.1 Viranomaisen harkintavalta

Lainsäädäntö ei voi olla niin yksityiskohtaista ja aukotonta, että se pystyisi tarjoamaan ennakolta vastauksen jokaiseen mahdolliseen yksittäistapaukseen. Tämän vuoksi lainsäätäjä on usein tarkoituksella antanut viranomaisille harkintavaltaa lainsäädännön toimeenpanemiseksi. Harkinnassa on käytännössä kyse valinnan tekemisestä eri ratkaisuvaihtoehtojen väliltä.⁸⁰

Toimeentulotuen viimesijaisuuden luonteesta johtuen toimeentulotukilaki pitää sisällään huomattavan määrän harkintaa sisältäviä säännöksiä. Näiden tarkoituksena on mahdollistaa yksilökohtaisesti arvioitu viimesijainen tuki ja taata ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukainen välttämätön toimeentulo ottaen huomioon henkilön ja perheen erityiset tarpeet.⁸¹ Harkintaa esiintyy esimerkiksi silloin, kun viranhaltija päättää perusosan alentamisesta, tuen takaisinperinnästä, asiakkaan menojen hyväksymisestä taikka täydentävän toimeentulotuen myöntämisestä.

⁷⁵ Kangas ym. 2013, s. 56.

⁷⁶ Kuivalainen 2013, s. 22.

⁷⁷ STM: SATA-komitean ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi 2009:62, s. 82–83, Ks. myös THL:n toimeentulotukitilastot.

⁷⁸ Vuonna 2012 tehtiin kyselytutkimus 9 kunnalle, jossa tiedusteltiin perusosan alentamisen käyttöä (Karjalainen ym. 2013, s. 189–213).

⁷⁹ Palola ym. 2012.

⁸⁰ Kalliomaa-Puha ym. 2014, s. 8.

⁸¹ HE 358/2014 vp s. 7.

Hallintopäätöstä tehdessä viranomaisen harkintavallan käyttöä sitoo hallinnon lainalaisuuden periaate, joka tulee ilmi perustuslain 2 §:n 3 momentista: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”. Lainalaisuuden periaate pohjautuu oikeusvaltioperiaatteeseen. Hallinnon lainalaisuuden periaate sisältää vaatimuksen siitä, että viranomaispäätökset nojautuvat lakiin (positiivinen elementti) sekä kiellon menetellä vastoin lakia (negatiivinen elementti). Lainalaisuuden vaatimus kattaa kaikki julkisen hallinnon toimintamuodot. Se koskee kaikkia oikeusjärjestykseen sisältyviä oikeusnormeja sekä muita oikeudellisesti sitovaksi katsottavia hallinnon oikeuslähteitä. Hallinnon lainalaisuuden periaate kuten myös muut hallinto-oikeudelliset periaatteet perustuvat kiinteästi perustuslakiin.⁸²

Niin kutsutuissa rutiiniratkaisuissa sovellettavat säännökset ovat usein sen verran yksiselitteisiä, että niiden soveltamisessa muodostuu vain yksi ratkaisumahdollisuus. Tällaista teknisluonteista päätöksentekoa on usein massahallinnon alalla kuten verohallinnossa, sosiaaliturvassa, väestökirjanpidossa jne. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että massahallinnossa kaikki ratkaisutoiminta olisi rutiiniratkaisuja.⁸³ Toimeentulotukilaki on hyvä esimerkki siitä, että laki voi sisältää sekä hyvin täsmällisiä ja teknisluonteisia säännöksiä, mutta toisaalta myös tulkinnanvaraisia ja harkintaa jättäviä säännöksiä. On myös mahdollista, että yksi ja sama lakipykälä sisältää sekä täsmällisesti muotoiltuja että tulkinnanvaraisia säännöksiä ja käsitteitä. Tällainen on esimerkiksi perusosan alentamista koskeva pykälä. Tulkinnanvaraisissa säännöksissä tarkkaa merkityssisältöä ei välttämättä ole mahdollista osoittaa yksistään sanamuodon perusteella.⁸⁴

Harkinnan esiintymisestä perusosan alentamisessa voidaan esittää seuraava esimerkki: Toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentissa todetaan, että ”perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia..” ja vastaavasti 2 momentissa ”voidaan alentaa 1 momentissa säädettyä enemmän, kuitenkin yhteensä enintään 40 prosenttia”. Nämä säännökset antavat mahdollisuuden alentaa perusosaa tiettyjen edellytysten täytyessä, mutta perusosan alentaminen on myös mahdollistaa jättää harkinnalla tekemättä, vaikka edellytykset muuten täyttyisivät. Säännöksessä ilmaistu käsite ”voidaan” mahdollistaa harkinnan käyttämisen. Säännökset jättävät harkintaa sen suhteen alennetaanko perusosaa 20 prosenttia, 40 prosenttia vai kenties vähemmän. Perusosaa on nimittäin mahdollistaa alentaa vähemmän kuin 1 ja 3 momentissa mainitut pro-

⁸² Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 303–304.

⁸³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 304–305 ja Laakso 1990, s. 132.

⁸⁴ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 305.

senttimäärät, koska säännöksissä käytetään ilmaisua ”enintään”. Näin ollen säännös antaa numeraaliset rajat, joiden sisällä alentaminen voidaan tehdä. Käytännössä lainsäädännön maksimista on tullut tulkintakäytännöissä myös sen minimi⁸⁵. Harkintaa esiintyy myös alentamisen keston suhteen. Lisäksi 10.4 § sisältää kohtuullisuusharkintaa, johon palataan tutkimuksessa myöhemmin.

Viranomaisen harkintavalta on perinteisesti jaettu hallinto-oikeusdoktriinissa kahteen eri luokkaan: oikeusharkintaan eli sidottuun harkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli vapaaseen harkintaan. Oikeusharkinta tarkoittaa sitä, että viranomaisen ratkaisu on johdettavissa oikeusnormeista ja muista oikeuslähteistä, jolloin se on sidottu lain soveltamiseen. Tarkoituksenmukaisuusharkinta taas tarkoittaa sitä, että viranomainen voi laissa määritellyn harkintavaltansa rajoissa valita vapaasti niistä ratkaisuvaihtoehdoista, jotka ovat julkisen edun kannalta tarkoituksenmukaisia. Perinteisesti on katsottu, että oikeusharkinnassa voitaisiin periaatteessa päätyä vain yhteen lainmukaiseen ratkaisuun kun taas tarkoituksenmukaisuusharkinnassa voitaisiin päätyä useampaan lainmukaiseen ratkaisuun. *Olli Mäenpää* on kuitenkin todennut, että oikeusharkinnassa normin soveltaminen ei aina ole täysin yksiselitteistä tai niin mekaanista, että voitaisiin päätyä vain yhteen ainoaan ratkaisuun.⁸⁶ Oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan jaottelu perustuu *Veli Merikosken* 1950-luvulla kehittämään teoriaan. Merikosken mukaan vapaa ja sidottu harkinta ovat selvästi erotettavissa toisistaan.⁸⁷ Merikoski on kuitenkin saanut teoriastaan melko paljon kritiikkiä⁸⁸. Nykyään tällä jaottelulla ei ole samanlaista normatiivista merkitystä kuin ennen, johtuen esimerkiksi tuoreesta lainsäädännön muutoksesta⁸⁹.

Mäenpää on todennut, että päätöksentekijän harkintavalta ei ole koskaan vapaata, vaikka sovellettavaa normi olisikin väljä. Harkintavaltaa rajoittavat aina tietyt seikat, kuten hallinnon oikeusperiaatteet. Väljiä normeja sovellettaessa on myös otettava huomioon perus- ja ihmisoikeusnormit sekä mahdollisesti myös EU-oikeus. Lisäksi vakiintuneella oikeuskäytännöllä voi olla merkitystä harkintaa rajoittavana tekijänä. Harkintavallan käyttäminen on suhteutettava lainsäädännön tarkoitukseen, etenkin väljästi muotoiltujen normien soveltamisessa.⁹⁰

⁸⁵ Vuonna 2012 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan viranhaltijat alensivat lähes aina 20 % tai 40 %, joten alennuksen suuruuden suhteen käytettiin vähän harkintaa. (Karjalainen ym. 2013, s. 203). Ks. myös Pajukoski 2012, s. 236.

⁸⁶ Mäenpää 2013, s. 499–500, ks. myös Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 307–308.

⁸⁷ Merikoski 1958, s. 8, ks. myös Laakso 1990, s. 190.

⁸⁸ Laakso 1990, s. 190–194.

⁸⁹ Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta HE 230/2014 vp. Ks. myös Mäenpää 2013, s. 499–500.

⁹⁰ Mäenpää 2013, s. 500.

Joustavien oikeusnormien (eli normit, jotka sisältävät väljästi ja joustavasti muotoiltuja edellytyksiä) soveltamista on hankala sijoittaa oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan tarkkaan kahtiajakoon. Mäenpää onkin katsonut, että harkinnan jaottelun sijasta modernissa hallinnossa olisi osuvampaa puhua harkintavallan liukuvasta asteikosta, jossa toinen ääripää on puhdasta oikeusharkintaa (suppea harkintavalta) ja toinen pää on vapaata tarkoituksenmukaisuusharkintaa (laaja harkintavalta). Harkintavalta on niin sanotusti suppeimmillaan silloin, kun päätös koskee subjektiivisten oikeuksien toteuttamista, jolloin päätös on tehtävä aina määräedellytysten täytyttyä. Suppeaan harkintavallan käyttöön saattaa sisältyä myös oikeudellista tulkintaa. Laajimmillaan harkintavalta on taas silloin, kun toimivaltanormi on niin väljästi muotoiltu, että ratkaisun lopputulos saattaa riippua melkein kokonaan viranomaisen harkinnasta.⁹¹

Laajan ja suppean harkintavallan väliin sijoittuu joustavien oikeusnormien harkintavalta. Joustavat oikeusnormit sisältävät joustavasti ja väljästi muotoiltuja edellytyksiä. Näissä tilanteissa viranomaisen tulee ottaa harkinnassa huomioon myös erilaisia intressejä, arvoja ja hallinnollisia tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia. Tällainen harkintavalta on myös osaltaan oikeusharkintaa, sillä päätös on tehtävä oikeussäännöksiä soveltaen ja niiden määrittelemissä rajoissa. Harkintavallan käyttö voi kuitenkin olla laaja-alaisempaa kuin suppeassa harkinnassa ja viranomainen voi myös päätyä useampaan eri ratkaisuvaihtoehtoon.⁹²

Edellisen perusteella voidaan katsoa, että toimeentulotuen perusosan alentamista koskevan pykälän säännökset sijoittuisivat suppean oikeusharkinnan piiriin, koska ne sisältävät edellytykset siitä, milloin perusosaa on oikeutettua alentaa. Kyseessä on myös subjektiivisen oikeuden toteutuminen, jolloin harkinta on tiukasti sidottuna lainsäädäntöön. Toisaalta alentamista koskeva pykälä sisältää myös väljästi muotoiltuja ja siten tulkinnanvaraisia käsitteitä, jolloin se voitaisiin katsoa sijoittuvan joustavien oikeusnormien harkintavallan piiriin. Alentaminen sisältää myös laajaa harkintavaltaa siinä mielessä, että viranhaltija voi päättää jättää alentamisen kokonaan tekemättä. Joka tapauksessa toimeentulotuen perusosan alentamiseen sisältyvä harkintavalta on oikeusharkinnan piirissä, jolloin päätös on tehtävä säännöksiä soveltaen ja niiden asettamien rajojen puitteissa.

⁹¹ Mäenpää 2013, s. 501–502.

⁹² Mäenpää 2013, s. 503.

Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet ohjaavat ja rajoittavat päätöksentekoa silloin, kun tulkinnanvarainen ja/tai harkinnanvarainen säännös mahdollistaa useamman kuin yhden ratkaisuvaihtoehdon. Hallinnon oikeusperiaatteet on lausuttu hallintolain 6 §:ssä: yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Nämä oikeusperiaatteet koskevat niin lain tulkintaa kuin hallinnollista harkintaa (sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusharkintaa).⁹³ Erityisesti yhdenvertaisuusperiaate nousee esille useassa toimeentulotuen säännöksessä, myös perusosan alentamisessa. Lisäksi on huomioitava, että hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden lisäksi viranomaisharkintaa ohjaavat myös käytännössä muut seikat, kuten ammattieettiset, hallinnolliset, taloudelliset sekä tutkimukseen ja asiantuntijatietoon liittyvät näkökohdat⁹⁴. Mikäli viranomaisen päätöksenteossa sivuuttaa harkinnan käyttöä ohjaavat oikeusperiaatteet ja menee näiden kehysten ulkopuolelle, joiden sisällä harkinnan tulisi pysyä, on kyseessä *harkintavallan ylitys*⁹⁵. Harkintavallan väärinkäyttö voi ilmetä myös silloin, kun päätöksenteossa ei huomioida perusoikeuksia⁹⁶.

Harkintavallan käytössä on hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi otettava huomioon erityisesti perus- ja ihmisoikeudet. Keskeinen merkitys on myös hallinnon lainalaisuusperiaatteella sekä oikeusnormien hierarkialla. Näin ollen viranomaisten on toiminnassaan sovellettava perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa ja harkintaa.⁹⁷ Perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa käsitellään tarkemmin jäljempänä tutkimusta.

Laakson mukaan harkinta on erotettava laintulkinnasta, vaikka niiden välille ei sinänsä ole vedettävissä tarkkaa rajaa. Tulkinnalla tarkoitetaan merkityssisällön antamista säädöstekstin ei-yksiselitteiselle kielelliselle ilmaisulle, kun taas harkinnassa on kysymys päätöksenteosta tietyn marginaalin rajoissa. Nämä rajat on määrätty laissa ja niitä on tarvittaessa täsmennettävä tulkinnalla ennen harkinnan käyttämistä.⁹⁸

Harkinta voidaan nähdä asiakkaan kannalta joko positiivisena tai negatiivisena ilmiönä. Tämä riippuu siitä käyttääkö viranhaltija harkintaa asiakkaan eduksi vai jättääkö viranhaltija säännöksen mahdollistavan liikkumavaran kokonaan käyttämättä. Sääntöjä ja ohjeita voidaan tulkita tiukasti tai sitten joustavammin, asiakkaan erityistarpeet ja tilanne huomioiden.⁹⁹ Perusosan

⁹³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 313–314.

⁹⁴ Kallionmaa-Puha ym. 2014, s. 9.

⁹⁵ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 314.

⁹⁶ Mäenpää 2013, s. 507.

⁹⁷ Mäenpää 2013, s. 503 ja 505.

⁹⁸ Laakso 1990, s. 133–134.

⁹⁹ Kallionmaa-Puha ym. 2014, s. 8 ja Pylkkänen 2014, s. 37.

alentamisessa harkinnalla on merkittävää vaikutusta asiakkaan tilanteeseen. Jos viranhaltija jättää säännöksen mahdollistavan harkinnan kokonaan käyttämättä, voi alentaminen johtaa alentamisen kohtuuttomuuteen. Tätä voidaan kutsua myös *harkintavallan alittamiseksi*. Esimerkiksi viranomaisten sisäisillä ohjeilla voidaan ennalta asettaa tiukkoja standardeja ja kriteerejä, mikä saattaa johtaa mekaaniseen rutiiniratkaisuun. Tällöin harkinnalle ei jää sille tarkoitettua tilaa päätöksenteossa.¹⁰⁰

Vaikka lainsäädännössä olisi jätettykin tarkoituksella harkintavaltaa lain soveltajalle, ei sen käyttäminen ole käytännössä aina riittävässä määrin mahdollista. Sosiaalietuuksien ratkaisutyölle asetetut tavoitteet ja kiire eivät nimittäin aina mahdollista riittävää perehtymistä yksittäisiin tapauksiin ja asiakkaiden elämäntilanteisiin. Sosiaalietuuksien ratkaisutyötä ohjaavat määrälliset sekä ajalliset tavoitteet saattavat asettaa paineita ratkaisutyölle ja ohjata jopa ratkaisun sisältöä.¹⁰¹

2.3.2 Yhdenvertaisuusperiaate

Sosiaalioikeudellisten säännösten väljyyden vuoksi oikeusperiaatteilla on sosiaalisten oikeuksien toimeenpanossa korostunut merkitys¹⁰². Oikeusperiaatteet ovat merkittäviä erityisesti silloin kun päätöksenteko vaikuttaa yksilön oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin¹⁰³. Oikeusperiaatteet toimivat sekä ratkaisunormeina että tulkintanormeina. Periaatteita käytetään tulkittaessa lainsäädännön yleislausekkeita tai muita joustavia oikeusnormeja ilmaisevia säännöksiä. Yksilöllistä ratkaisutoimintaa ohjaavia yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita ovat yhdenvertaisuus, objektiviteetti, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus ja luottamuksensuoja.¹⁰⁴

Toimeentulotuen on katsottu olevan ”yhdenvertaisuuden toteuttamisen ytimessä, sillä se koskee juuri niitä ihmisiä, joiden asema on heikko useiden erilaisten tekijöiden yhteisvaikutuksesta”¹⁰⁵. Erityisesti yhdenvertaisuuskysymys tulee esille toimeentulotuen perusosan alentamisessa, koska säännös sisältää erityisen paljon yksilökohtaista harkintaa. Hallinnon yleisiin oikeuspe-

¹⁰⁰ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 314–315, Ks. myös Mäenpää 2013, s. 507.

¹⁰¹ Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014, s. 217 ja 224.

¹⁰² Sakslin 1999, s. 252 ja Tuori & Kotkas 2008, s. xiv.

¹⁰³ Mäenpää 2013, s. 146.

¹⁰⁴ Tuori & Kotkas 2008, s. 152–153.

¹⁰⁵ Pylkkänen 2014, s. 32. Myös objektiviteetti ja tarkoitussidonnaisuus ovat oleellisia periaatteita toimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa (ks. Tuori & Kotkas 2008, s. 156).

riaatteisiin sisältyvä yhdenvertaisuusperiaate (Hallintolaki (434/2003) 6 §) on johdettavissa perustuslain 6 §:stä, jossa säädetään ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä ja syrjinnän kieltämisestä useiden eri perustein. Yhdenvertaisuusperiaate sisältää kaksi eri elementtiä; vaatimuksen tasapuolisesta kohtelusta sekä johdonmukaisesta käytännöstä.¹⁰⁶

Tasapuolisen kohtelun vaatimus perustuu ajatukseen, jossa viranomaisen on normia tulkittaessaan ja soveltaessaan kohdeltava kaikkia samanlaisia tapauksia samalla tavoin ja vastaavasti toisistaan poikkeavia tapauksia eri tavoin. Tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttää, että kunkin asian erityispiirteet otetaan riittävässä määrin huomioon. Erilainen kohtelu voi pääsäännöstä poiketen olla hyväksyttävää, jos se on objektiivisesti ja asiallisesti perusteltavissa. Objektiivinen perusteluvollisuus kytkeytyy mielivallan eli syrjinnän kieltoon. Mielivallassa on kyse aineellisen oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuden täydellisestä sivuuttamisesta, vaikkakin oikeudenmukaisuutta ja kohtuullisuutta on hankala yleispätevästi määritellä. Erityiskohtelu edellyttää myös suhteellisuusperiaatteen noudattamista, eli sen huomioimista onko käytetty menettely kohtuullisessa suhteessa kohtelun tavoitteeseen.¹⁰⁷

Yhdenvertaisuusperiaate sisältää myös johdonmukaisuuden vaatimuksen, jonka mukaan viranomaisen tulee samanlaisissa asioissa johdonmukaisesti seurata omaksumaansa ratkaisulinjaa. Johdonmukaisuuden vaatimuksella on yhteys päätöksien ennakoitavuuteen, mikä taas puolestaan on oikeusvarmuuden periaatteen keskeinen elementti. Johdonmukaisuusvaatimus ei kuitenkaan tarkoita kaavamaista päätöksentekoa, koska kussakin asiassa on otettava huomioon ja arvioitava sen erityispiirteet. Ratkaisulinjaa on mahdollista muuttaa, jos siihen on perusteltu syy (esimerkiksi oikeuskäytännön muutos).¹⁰⁸

Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto on todettu myös sosiaalihuollon asiakaslaissa (812/2000). Lain 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun ilman syrjintää. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 137/1999 vp) korostettiin yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon olevan oikeusjärjestyksemme keskeisiä oikeusperiaatteita, jotka ilmentävät ihmisten samanarvoisuutta. Yhdenvertaisuusperiaate ei vain edellytä samanlaista kohtelua, vaan *myös erilaista kohtelua olosuhteiden*

¹⁰⁶ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 316–317.

¹⁰⁷ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 317–318 ja Mäenpää 2013, s. 148–149.

¹⁰⁸ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 322–323 ja Mäenpää 2013, s. 152.

niin vaatiessa. Syrjintänä ei pidetä sellaista myönteistä erityiskohtelua, jolla pyritään parantamaan heikossa asemassa olevien yksilöiden tai ryhmien oloja ja näin toteuttamaan ihmisten tosiasiallista samanarvoisuutta.¹⁰⁹

Toimeentulotuen myöntämisen yhdenmukaisuutta kunnan sisällä ohjaa kuntien määrittelemät soveltamisohjeet ja valtakunnallisella tasolla sosiaali- ja terveysministeriön opas toimeentulotuesta sekä muut sosiaali- ja terveysministeriön ohjeistukset kuten kuntainfot. Kuntien soveltamisohjeissa on usein esitetty kuntien sosiaalilautakunnissa päätetyt linjaukset (esimerkiksi kohdulliseksi katsottavista vuokrista), kun taas sosiaali- ja terveysministeriön laatimassa oppaassa on esitetty mm. KHO:n ratkaisuja erityistilanteista (esimerkiksi toimeentulotuen myöntämisestä opiskelijoille). Soveltamisohjeiden ja oppaiden lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuksien ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut ovat ohjanneet kuntien myöntämiskäytäntöjä yhdenmukaisempaan suuntaan¹¹⁰.

Kuntien laatimat ohjeistukset toimeentulotuen myöntämisestä saattavat poiketa toisistaan. Hallituksen esityksessä toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta (358/2014 vp) on todettu, että kuntien erilaiset käytännöt voivat johtaa nykyisellään edelleen tilanteisiin, joissa tuen hakijat ovat joiltain osin tosiasiallisesti eriarvoisessa tilanteessa riippuen asuinpaikastaan. Tämän on katsottu heikentävän toimeentulotukiasiakkaiden yhdenmukaista kohtelua. Yksi syy perustoimeentulotuen siirtämisessä Kelalle oli juuri yhdenvertaisuuden lisääminen; kun perustoimeentulotuki myönnetään saman päätöksentekijän toimesta, kohdellaan toimeentulotukiasiakkaita tällöin myös yhdenvertaisemmin.¹¹¹

Muodollisessa yhdenvertaisuudessa ajatuksena on, että ihmisiä kohdellaan neutraalisti samalla tavoin heidän yksilöllisistä ominaisuuksistaan riippumatta. Samanlaisuuden vaatimuksen taustalla on oletus ”normaalista” oikeuden henkilöstä, johon ihmisen tulisi sovittautua, jotta hän saisi oikeuksia.¹¹² Toimeentulotuessa, erityisesti toimeentulotuen perusosan alentamisessa, on kuitenkin huomioitava asiakkaan yksilöllinen tilanne ja olosuhteet. Näin ollen yhdenvertaisuuden toteutuminen niin, että kaikissa samankaltaisissa tilanteissa toimittaisiin samalla tavalla, on

¹⁰⁹ HE 137/1999 vp, s. 19–20 ja Tuori & Kotkas 2008, s. 156. Kursiv. AH.

¹¹⁰ HE 358/2014 vp, s. 13.

¹¹¹ HE 358/2014 vp, s. 13.

¹¹² Pylkkänen 2014, s. 24.

käytännössä hankalaa, koska asiakkaiden yksilökohtaiset tilanteet voivat erota toisistaan merkittävästi¹¹³. Kuten aiemmin tuli esille, yhdenvertaisuusperiaate mahdollistaa myös yhdenmukaisesta tai johdonmukaisesta käytännöstä poikkeamisen silloin kuin se on asianmukaisesti ja objektiivisesti perusteltavissa, ja sillä tavoitellaan tosiasiallista samanarvoisuutta.

Vuonna 2012 tehdyssä kyselytutkimuksesta selvisi, että toimeentulotuen myöntämisestä vastaavat viranhaltijat käyttävät perusosan alentamista työssään melko vaihtelevasti. Osa viranhaltijoista alentaa perusosaa aina kun laki sen sallii, kun taas osa viranhaltijoista ei alenna perusosaa koskaan, vaikka alentamisen edellytykset täyttyisivät. Tästä voidaan päätellä, että jopa saman sosiaalitoimiston sisällä olevat viranhaltijoiden omat käytännöt johtavat siihen, että asiakkaiden (muodollisesti) yhdenvertainen kohtelu ei täysin toteudu.¹¹⁴

2.3.3 Sosiaalioikeuden ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteet

Hallinto-oikeuden periaatteiden lisäksi sosiaalioikeuden alaan lukeutuvaa yksilökohtaista päätöksentekoa ohjaavat myös sosiaalioikeuden oikeusperiaatteet sekä erityisesti sosiaalihuollon oikeusperiaatteet. Sosiaalioikeudella on useita tavoitteita ja periaatteita. Nämä tavoitteet voivat koskea koko yhteiskuntaa tai yksittäisiä sosiaalipoliittisia järjestelmiä (esim. taloudellinen kasvu, aktiivinen työvoimapolitiikka, sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo). Yksittäisiä sosiaalipoliittisia järjestelmiä ohjaavat myös rakenneperiaatteet kuten tasakorvaus-, ansainta- ja tarveperiaatteet, joiden mukaisesti lakisääteisten toimeentuloturvan järjestelmiä on mahdollista jaotella. Sosiaaliturvan ja terveydenhuollon täytäntöönpano-organisaatioihin liittyviä tavoitteita ovat esimerkiksi taloudellisuus ja tehokkuus sekä kuntien itsenäisen päätösvallan lisääminen. Sosiaalioikeudessa puhutaan myös yksilöiden ja perheiden asemaan liittyvistä tavoitteista ja periaatteista. Sosiaalioikeuden tavoitteita ja periaatteita voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, mikä niiden asema on erilaisessa päätöksenteossa ja toiminnassa (esim. lainsäätäjän päätöksenteko, yksilölliset päätökset etuuksista jne.).¹¹⁵

Yksilöitä koskevassa päätöksenteossa muodostuu ongelmaksi se, missä määrin siinä voidaan ottaa huomioon muitakin kuin yksilöiden ja perheiden asemaan kiinnittyviä tavoitteita ja peri-

¹¹³ Ks. myös Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014, s. 219. *Raija Huhtanen* on todennut, että toimeentulotuen hakijan yksilöllisiä tarpeita korostava ajattelutapa on lähtökohtaisesti ristiriidassa muodollisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kanssa (Huhtanen 1994, s. 69).

¹¹⁴ Karjalainen ym 2013, s. 201–203.

¹¹⁵ Tuori & Kotkas 2008, s. 159–160.

aatteita. Kyseessä onkin ”pragmaattisesti ja toisaalta eettisesti ja moraalisesti perusteltujen periaatteiden keskinäinen etusijajärjestys oikeudellisessa tulkinnassa, argumentaatiossa ja päätöksenteossa”. Tyypillisiä pragmaattisesti perusteltuja tavoitteita ovat esimerkiksi taloudellinen kasvu tai organisaatioiden taloudellisuus ja tehokkuus. Sen sijaan eettiset perustelut ovat läheisessä yhteydessä yhteiskunnassa vallitseviin perustaviin arvoihin ja moraalisisissa perusteluissa korostuu oikeudenmukaisuuden toteutuminen yhteiskunnan jäsenten ja ryhmien välisissä suhteissa.¹¹⁶

Yksilöiden ja perheiden asemaan kiinnittyvät periaatteet nojautuvat ensisijassa eettisiin ja moraalisiin perusteisiin. Pragmaattisluonteiset periaatteet voidaan yleensä ottaa huomioon yksilöllisessä päätöksenteossa vain siinä määrin kuin eettiset ja moraaliset periaatteet jättävät niille tilaa. Eettisten ja moraalisten näkökohtien etusija perustuu ihmisoikeussopimuksiin sekä perustuslain perusoikeussäännöksiin. Myös sosiaalihuollon lakien tavoite- ja periaatesäännökset yksilöiden ja perheiden edun ensisijaisuudesta tukevat näiden periaatteiden ensisijaisuutta. Hallinto-oikeudelle on ominaista julkisen edun määräävä asema, kun taas sosiaalioikeuden yksilöllisessä päätöksenteossa on noudatettava pääsääntöä, jonka mukaan julkinen etu väistyy yksilön ja perheen asemaan liittyvien eettisten ja moraalisten näkökohtien tieltä.¹¹⁷

Sosiaalihuollon periaatteet ovat peräisin sosiaalihuollon asiakaslaista, sosiaalihuoltolaista sekä näiden lakien esitöistä (esimerkiksi hallituksen esitys sosiaalihuoltolaiksi). Sosiaalihuollossa merkitykselliset oikeusperiaatteet ovat: 1) laajentavan tulkinnan kielto päätettäessä tahdosta riippumattomista toimenpiteistä tai etuuksien saajien valvonnasta, 2) hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksissä, 3) tarveperiaate, 4) asiakkaan itsemääräämisoikeus ja osallistuminen, 5) asiakkaan integriteetin kunnioittaminen, 6) yleisten sosiaalipalvelujen ensisijaisuus, 7) asiakkaan omatoimisuuden edistäminen, 8) ryhmätason osallistuminen ja vaikuttaminen sekä 9) luottamuksellisuus. Lisäksi kokonaisvaltaisen tulkinnan periaate on erityisesti toimeentuloturvan yksilöllisessä päätöksenteossa tärkeä.¹¹⁸

Erityisesti myönteisen tulkinnan ensisijaisuus ja kokonaisvaltaisen tulkinnan periaate ovat toimeentulotuessa ja erityisesti sen alentamista koskevissa tilanteissa olennaisia periaatteita. Yksilöllisissä etuuspäätöksissä tulisi epäselvissä ja tulkinnanvaraisissa tilanteissa valita ensisijaisesti hakijan kannalta myönteinen vaihtoehto. Tätä periaatetta perustelee yksilön ja perheen etu

¹¹⁶ Tuori & Kotkas 2008, s. 160.

¹¹⁷ Tuori & Kotkas 2008, s. 161.

¹¹⁸ Tuori & Kotkas 2008, s. 164–166.

sosiaalihuollon lainsäädännön lähtökohtana. Tätä periaatetta tukevat myös perustuslain perusoikeussäännökset, TSS-sopimuksen määräykset sekä tavallisen lain tavoitesäännökset. Etuuspäätöksissä perusoikeusmyönteinen laintulkinta perustelee hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuutta. Näin ollen se vastaa myös eettisille ja moraalisille näkökohdille päätöksissä annettavaa etusijaa.¹¹⁹ Kokonaisvaltaisen tulkinnan periaatteessa taas on kyse sosiaaliturvalainsäädännön kokonaisuuden huomioon ottamista yksittäisen säädöksen sijaan¹²⁰.

2.4 Oikeudellinen tulkinta

2.4.1 Säädöstekstin tulkintaongelmat ja tulkintametodit

Säädökset ovat usein kirjoitettu yleiskielellä, joka ei välttämättä ole kovin täsmällistä tai yksiselitteistä. Voimassa olevan oikeuden ”oikea” sisällön epävarmuus kussakin tilanteessa on tunnusomainen piirre oikeusjärjestykseen kohdistuvalle tarkastelulle. Tämä koskee niin lain soveltamista (*in concreto*) kuin lain tulkintaakin (*in abstracto*). Epävarmuutta kuvaavat tulkintaongelmat voidaan perinteisesti jakaa kolmeen ryhmään: loogiset, syntaktiset ja semanttiset tulkintaongelmat.¹²¹

Loogisella tulkintaongelmalla tarkoitetaan normiristiriitoja, eli ilmaisun suhteesta toisiin ilmaisiin normijärjestelmän sisällä. *Syntaktisella tulkintaongelmalla* taas tarkoitetaan kielellisiin ilmaisiin liittyviä rakenteellisia tekijöitä, kuten siihen, millä tavoin jokin tietty ilmaisu kytkeytyy järjestelmään. *Semanttinen tulkintaongelma* tarkoittaa säädöstekstin merkityssisältöön liittyvää epävarmuutta tai epäselvyyttä. Tällainen tulkinnanvaraisuus voi ilmetä eri tavoin: säädösteksti voi sisältää avoimia, heikkoja tai epäselviä ilmaisuja. Edelleen se voi myös sisältää moniselitteisiä ilmaisuja tai arvostustermejä. Kaikissa tulkinnanvaraisissa ilmaisuissa on aina tietty semanttinen avoimuus, joka ilmenee epävarmuutena ilmaisun merkityksestä.¹²²

Avoimuus voi olla harkinnanvaraisuutta, esimerkiksi silloin kun säännöksessä annetaan jotkin numerolliset raja-arvot. Tällöin kyseessä on kvantitatiivinen harkinnanvaraisuus. Laadullinen harkinnanvaraisuus esiintyy silloin kun säännöksessä puhutaan kohtuullisuudesta; Kohtuus on

¹¹⁹ Tuori & Kotkas 2008, s. 166–167.

¹²⁰ Tuori & Kotkas 2008, s. 177.

¹²¹ Laakso 1990, s. 142 ja Laakso 2012, s. 328.

¹²² Laakso 1990, s. 142–143 ja Laakso 2012, s. 328.

harkinnanvarainen ja avoin ilmaisu. Kohtuutta on kutsuttu myös arvostuksenvaraiseksi avoimuudeksi (evaluative openness), koska ilmaisun merkitystä ei voida määrittää turvautumatta arvostuksiin.¹²³

Kun sääntelyinformaatio sisältää epävarmuutta jonkin säädöstekstin ilmaisun tarkoituksesta, voidaan tätä epävarmuutta rajoittaa ja eliminoida tulkinnan avulla. Tulkinnassa säädöstekstin ilmaisulle annetaan tai vahvistetaan tietty merkityssisältö useampien mahdollisuuksien joukosta.¹²⁴ Toimeentulotuen perusosan alentamista koskeva pykälä sisältää erityisesti kaksi tulkintaa edellyttävää ilmaisuja: 10 §:n 4:n momentissa mainitaan käsitteet *kohtuuton* ja *ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukainen välttämätön toimeentulo*. Mitä näillä ilmaisuilla ”kohtuuton”, ”ihmisarvoinen elämä” tai ”välttämätön toimeentulo” oikein tarkoitetaan? Näissä ilmaisuissa nouseekin selkeästi esille semanttinen tulkintaongelma, koska säännöstekstin merkityssisältöön liittyy epävarmuutta ja avoimuutta. Nämä ilmaisut voidaan luokitella arvostustermeiksi, koska ne perustuvat yhteiskunnan arvoperusteisiin¹²⁵, etenkin ilmaisu ”ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo”. Nämä ilmaisut ovat aikaan ja kulttuuriin sidoksissa olevia ilmaisuja, joiden merkitys saattaa muuttua ja kehittyä ajan kuluessa¹²⁶.

Lainsäädäntövaiheessa on mahdotonta tyhjentävästi ennakoida kaikkia mahdollisia käytännön elämässä ja lainsoveltamistilanteissa esiintyviä tapauksia. Tästä johtuen lainsäädäntöä ei ole mahdollista laatia niin täsmälliseen muotoon, ettei epävarmuutta ja tulkinnanvaraisuutta esiintyisi lainkaan. Lainsäädäntöön jätetään myös tarkoituksella lain toimeenpanosta vastaaville henkilöille harkintaa, kuten jo aikaisemmin tuli esille. Laakson mukaan lain tulkinnanvaraisille ilmaisuille muodostetaan merkityssisältö kahdella tavalla: 1) käyttämällä apuna sitä informaatiota, mikä on saatavissa muista kuin lakitekstistä saatavista oikeuslähteistä (kuten lain esitöistä tai oikeuskäytännöstä) sekä 2) soveltamalla erilaisia laintulkinnallisia tekniikoita, standardeita ja tulkintaperiaatteita. Keskeisimpiä perinteisiksi muodostuneita laintulkintatekniikoita ovat esimerkiksi sanamuodonmukainen tulkinta ja tavoitteellinen eli teleologinen tulkinta.¹²⁷

Sanamuodon mukaisessa laintulkinnassa sanamuodon ilmaisema ajatussisältö voidaan vahvistaa asianomaisen säännöksen merkityssisällöksi, vaikka säännös olisikin tulkinnanvarainen.

¹²³ Aarnio 1989, s. 168.

¹²⁴ Aarnio 1989, s. 160, ks. myös Laakso 1990, s. 144.

¹²⁵ Arvostustermien tarkemmasta määrittelystä Laakso 2012, s. 330.

¹²⁶ Ks. esim Tuori & Kotkas 2008, s. 219 ja Husa 2001, s. 1149.

¹²⁷ Laakso 2012, s. 337, 339–342 ja 357–362.

Koska laintulkinta on kontekstuaalista, ilmaisun tarkempi merkitys määräytyy sen käyttöyhteyden perusteella, mikä sillä on asianomaisessa sääntelykokonaisuudessa. Sanamuodon mukaisen laintulkinnan käyttöä on perusteltu oikeusvarmuudella. Kun kaikki ymmärtävät lain samalla tavalla, on lain soveltaminen tällöin myös yhdenmukaista ja ennakoitavaa. Säädöstekstiä ei kuitenkaan yleensä voida muotoilla niin, että edellä mainittu ideaali toteutuisi.¹²⁸

Oikeudellisella sääntelyllä pyritään tiettyihin tavoitteisiin. *Teleologisessa tulkinnassa* keskeistä on tavoitteen ja keinon välisen suhteen analysointi. Teleologinen laintulkinta perustuu vaatimukseen, jonka mukaan lakia on tulkittava sen tarkoituksen suuntaisesti. Näin ollen tulkinnan tehtävänä on lain tavoitteen mukaisen merkityssisällön antaminen tulkinnanvaraiselle säädöstekstille.¹²⁹

Tulkinnan lopputuloksena voi olla myös säännöksen sanamuotoon tai sen ”normaaliin” merkityssisältöön nähden joko suppeampi (restriktiivinen) tai laajempi (ekstensiivinen) tulkinta, jolloin irrottaudutaan sanamuodon mukaisesta tulkinnasta. Nämä eivät ole varsinaisia päättelymuotoja, vaan ne ilmaisevat lähinnä tulkinnan lopputuloksen johon on päädytty muilla argumenteilla. Suppean tulkinnan vaatimus tulee usein esille silloin, kun tulkinnan kohteena ovat sellaiset säännökset, jotka asettavat velvoitteita kansalaisille. Tämän takana on ajatus, että kansalaisten asemaan ei puututa enempää eikä laajemmin kuin mitä nimenomaiset säännökset edellyttävät. Tämä taas seuraa hallinnon lainalaisuuden periaatteesta. Oikeuskirjallisuuden mukaan laajentava tulkinta soveltuu paremmin sellaisiin sääntelytilanteisiin, joissa oikeusvarmuudella ei ole hallitsevaa merkitystä. On esimerkiksi ehdotettu, että laajentavaa tulkintaa olisi mahdollista käyttää sosiaalioikeudessa silloin kun kysymys on etuuksia koskevasta sääntelystä. Käytännössä tämä on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi, kun säännösten kattavuus muuttuvissa olosuhteissa kapenee, ja samalla muodostuu tarpeettomasti erilaisia väliinpuotoajien ryhmiä.¹³⁰

¹²⁸ Laakso 1990 s. 147–148, Laakso 2012, s. 339–341, ks. sanamuodon mukaisesta tulkinnasta myös Aarnio 1989, s. 165–166.

¹²⁹ Laakso 2012, s. 357.

¹³⁰ Laakso 1990, s. 148–149.

2.4.2 Perusoikeusmyönteinen laintulkinta

Ennen kuin uusi perustuslaki tuli voimaan, vanhan hallitusmuodon 92 §:n 2 momenttia tulkittiin niin, että tuomioistuimilla tai viranomaisilla ei ollut oikeutta tutkia tavallisten lakien perustuslainmukaisuutta: ne eivät siis voineet jättää soveltamatta lain säännöstä sen vuoksi, että se on niiden mielestä ristiriidassa perustuslain kanssa¹³¹.

Perusoikeusuudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp) valiokunta korosti perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta, jonka mukaan ”tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot”. Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi, että käytännössä sellaiset ratkaisutilanteet, joissa olisi selvä ja ratkaisematon ristiriita perustuslain ja lain säännösten välillä, ovat äärimmäisen poikkeuksellisia. Valiokunnan mukaan oletetut ristiriidat ovat käytännössä useimmiten näennäisiä ja poistettavissa tulkinnalla.¹³²

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan termiä on kritisoinut mm. *Veli-Pekka Viljanen*, jonka mukaan perustuslainsäännösten tulkintavaikutus ei rajoitu ainoastaan perusoikeussäännöksiin vaan se koskee muitakin perustuslain säännöksiä. Viljasen mukaan olisikin asianmukaisempaa puhua *perustuslainmukaisesta laintulkinnasta*, jossa otetaan huomioon perusoikeussäännösten lisäksi myös muut perustuslain säännökset.¹³³

Oikeuskirjallisuudessa on keskusteltu siitä, tulisiko perusoikeusmyönteisen laintulkinnan pitäytyä lain sanamuodon rajoissa. Sanamuodon mukaiselle tulkinnalle on esitetty argumentteja puolesta ja myös sitä vastaan.¹³⁴ Tulkinnan rajoittamista lain sanamuotoon on perusteltu muun muassa demokratiaperiaatteella ja vallan kolmijako-opilla¹³⁵. Toisaalta on katsottu, että perusoikeussäännösten käyttö lain sanamuodosta poikkeamisen perusteena on hyväksyttävää, jos sitä perustellaan perustuslain normihierarkian sijasta perusoikeussäännösten sisällöllä ja lainsäätämisasiakirjoista ilmenevällä lainsäätäjän tarkoituksella.¹³⁶

¹³¹ Tuori & Lavapuro 2011, s. 812 ja PeVM 25/1994 vp. 3–4.

¹³² PeVM 25/1994 vp, s. 4.

¹³³ Viljanen 1990, s. 204–205.

¹³⁴ Ilveskivi 2000, s. 160–163. Ks. keskustelusta tarkemmin esim. Viljanen 1990, s. 221–227 ja Scheinin 1991, s. 208.

¹³⁵ Viljanen 1990, s. 224.

¹³⁶ Scheinin 1991, s. 208.

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan velvollisuus koskee tuomioistuinten ohella myös hallintoviranomaisia. Näin ollen myös hallintoviranomaisen on valittava tarjolla olevista tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää kulloinkin kysymyksessä olevan perusoikeuden toteutumista. Tämä koskee niin vapausoikeuksien kaltaisia, menettelyyn liittyviä, kuin TSS-oikeuksien luonteisia perusoikeuksia.¹³⁷ Esimerkiksi etuuskien myöntämisestä koskevassa päätöksenteossa perusoikeuksien tulkintavaikutus edellyttää, että kunnallisten viranomaisten ja viranhaltijoiden on valittava alemmanasteisten normien tulkinnassa perustuslain vahvistamien sosiaalisten oikeuksien kannalta myönteinen vaihtoehto¹³⁸.

Perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan läheisesti liittyvä perustuslain 106 § ei kuitenkaan koske hallintoviranomaisia, vaan lähtökohtaisesti ainoastaan tuomioistuimia. Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimilla on niin oikeus kuin velvollisuuskin antaa perustuslain säännökselle etusija silloin, kuin lain säännöksen soveltaminen olisi käsiteltävässä asiassa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tästä huolimatta tuomioistuimilla on edelleen oikeus perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan. Mahdolliset lakien ja perusoikeussäännösten väliset ristiriidat tulisi ensisijaisesti pyrkiä ehkäisemään perusoikeusmyönteisen laintulkinnan avulla. Perustuslain 107 §:n sisältämä kielto soveltaa perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lakia alemman asteista säännöstä koskee edellisestä poiketen myös hallintoviranomaisia.¹³⁹

Perusoikeusmyönteinen laintulkinta sisältää kaksi ulottuvuutta; tulkinnallisten ristiriitojen eliminoinnin sekä perusoikeusmyönteisen tulkintavaihtoehdon valinnan. Ensiksi mainitussa tilanteessa tuomioistuimen tai viranomaisen tulee syrjäyttää ne lain tulkintavaihtoehdot, jotka siinänsä olisivat lain sanamuodon mukaan mahdollisia, mutta jotka olisivat ristiriidassa perustuslain kanssa. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta sisältää niin kutsutun *optimointivaatimuksen*, jonka mukaan perustuslain kanssa sopuinnassa olevista lain tulkintavaihtoehdoista tulee valita se, joka parhaiten vastaa perustuslain tarkoituksen toteuttamista.¹⁴⁰ Jäljempänä mainitussa optimoinnissa perustuslaki vaikuttaa tulkintatilanteessa positiivisesti, jolloin tarkoituksena on päätyä perustuslain kannalta optimaaliseen tulkintaan¹⁴¹.

Perusoikeudet sitovat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössäkin¹⁴². Perustuslain 22 § edellyttää julkista valtaa turvaamaan perus- ja

¹³⁷ Tuori 1999, s. 725.

¹³⁸ Tuori 2011, s. 726.

¹³⁹ Tuori & Lavapuro 2011, s. 813.

¹⁴⁰ Viljanen 2011, s. 127. Kursiv. AH.

¹⁴¹ Viljanen 1990, s. 216.

¹⁴² HE 309/1993 vp, s. 75.

ihmisoikeuksien toteutumisen. Perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla (niin tuomioistuinten ratkaisuihin kuin hallintoviranomaisten päätöksenteossa) voidaan toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen¹⁴³. Hallintoviranomaisessa perusoikeudet ovat siis osa sovellettavaa oikeutta aina, kun on kysymys näitä oikeuksia koskevan lainsäädännön soveltamisesta yksilöä koskevassa päätöksenteossa¹⁴⁴.

Sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisessa (erityisesti tulkinnanvaraisissa ja epäselvissä tilanteissa) tulee kiinnittää erityistä huomiota perusoikeusmyönteiseen tulkintaan. Perustuslainmuokaisella laintulkinnalla tarkoitetaan, että lakia sovellettaessa otetaan myös huomioon perustuslain säännökset. Lain soveltajalla on velvollisuus pyrkiä mahdollisimman hyvin toteuttamaan perusoikeussäännöksen tavoitetta. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta voi tarkoittaa mm. sitä, että etuutta myönnettäessä ja niiden sisältöä tai määrää koskevassa päätöksenteossa on epäselvässä tilanteessa valittava tulkinta, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista. Tämä voi merkitä etuuden myöntämistä tai suurempaa etuuden määrää. Joissain tapauksissa perusoikeuden ilmentämä periaate on kirjattu lakiin tulkintana ohjaavana säännöksenä.¹⁴⁵ Näin on esimerkiksi toimeentulotukilain 10.4 §:ssä, jossa ehtona on, että perusosan alentaminen ei saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, joka viittaa perustuslain 19.1 §:n ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon takaamiseen.

Tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten on tulkittava lakia myös ihmisoikeusmyönteisesti silloin kun ratkaistavana oleva asia on kytköksissä johonkin tiettyyn ihmisoikeussopimukseen. Perustuslakivaliokunta on korostanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä, että tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavista olevista vaihtoehdoista valittava sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen.¹⁴⁶ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa koskevan vaatimuksen itsenäinen merkitys on kuitenkin perusoikeusuudistuksen jälkeen vähentynyt, koska lähtökohtaisesti perusoikeudet takaavat vähintään ihmisoikeussopimuksessa määrätyn tason¹⁴⁷. Toisaalta sopimusartiklat saattavat saada tärkeän merkityksen päätösvaihtoehtojen rajaamisessa ja niiden tulkinallinen vaikutus voi osoittautua ratkaisevaksi harkinnan lopputuloksen suhteen¹⁴⁸.

¹⁴³ Tuori 1999, s. 725 ja Tuori & Lavapuro 2011, s. 813.

¹⁴⁴ Ilveskivi 2000, s. 131.

¹⁴⁵ Sakslin 1999, s. 228.

¹⁴⁶ PeVL 2/1990 vp, s. 3. Ihmisoikeusnormien soveltamisesta ja tulkinnasta tarkemmin ks. Scheinin 1991.

¹⁴⁷ Tuori ja Lavapuro 2011, s. 817.

¹⁴⁸ Huhtanen 1994, s. 271.

Edellä esitetyn perusteella hallintoviranomainen ei voi yksilöä koskevassa päätöksenteossa syrjäyttää perustuslain 19.1 §:n nojalla toimeentulotukilain säännöksiä, koska hallintoviranomaiset on rajattu 106 §:n säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Sen sijaan se voi käyttää ratkaisunormin muodostamisessa perusoikeusnormia ja alemmanasteista normia yhdessä, jolloin kysymyksessä olisi perusoikeusmyönteinen laintulkinta optimointilanteena.¹⁴⁹

Perusoikeussäännöksillä ja ihmisoikeussopimuksilla on siis tulkintavaikutusta, mikä ulottuu yksilöitä koskevaan päätöksentekoon¹⁵⁰. Viranhaltijan tulisi toimeentulotuen perusosan alentamista koskevaa säännöstä soveltaessaan käyttää perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa niin säännöksen tulkinnassa kuin harkintaa ohjaava tekijänä. Tällöin esimerkiksi perusosan alentamista koskevan säännöksen tulkintavaihtoehtoista tulisi valita se, joka parhaiten edistää toimeentulotuen taustalla olevien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

¹⁴⁹ Ks. Ilveskivi 2000, s. 131–132.

¹⁵⁰ Tuori ja Kotkas 2008, s. 125 ja 204–205.

3 TOIMEENTULOTUEN ALENTAMISEN EDELLYTYKSET

3.1 Kieltäytyminen yksilöllisesti tarjotusta työstä, julkisesta työvoimapalvelusta tai koulutuksesta

Toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin mukaan perusosaa voidaan alentaa 20 prosenttia sellaisen henkilön osalta, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu 1–4 kohdissa mainittujen tilanteiden vuoksi. Pykälän 1 momentin 1 kohta pitää jo itsessään sisällään jopa kolme eri alentamisperustetta. Ensinnäkin perusosan suuruutta voidaan alentaa sellaisen henkilön osalta, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta julkisesta työvoimapalvelusta, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa. Toiseksi perusosaa voidaan alentaa silloin jos henkilö on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, että työtä tai julkista työvoimapalvelua¹⁵¹ ei ole voitu hänelle tarjota. Kolmas peruste on alentaa perusosaa silloin, kun ammatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole työttömyysturvalain perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen. Pykälän 1 momentin 2–4 kohdissa lueteltuja alentamisedellytyksiä (maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmaa/toimenpiteitä sekä kuntouttavaa työtoimintaa ja aktivointisuunnitelmaa) käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.

Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa enintään 40 prosenttia silloin, jos henkilön toistuvasta kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä on pääteltävissä, ettei hän halua ottaa vastaan työtä tai osallistua julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta-, kotoutumisen edistämisestä-, tai kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin (10 § 3 momentin 1 kohta). Perusosan alentaminen 40 prosentilla on mahdollista myös silloin jos henkilö vielä 20 prosentin alentamisen jälkeenkin kieltäytyy ilman perusteltua syytä työvoimapoliittisesta toimenpiteestä tai jos hän toiminnallaan aiheuttaa sen, ettei työvoimapoliittista toimenpidettä voida tarjota ja hän tämän lisäksi kieltäytyy ilman perusteltua syytä 2 momentissa tarkoitettua suunnitelman mukaisesta toimintakykyä edistävästä toiminnasta (10 § 3 momentin 2 kohta). Toimeentulotuen alentaminen 40 prosentilla edellyttää siis asiakkaan *toistuvaa* kieltäytymistä työstä tai työvoimapalvelusta.

¹⁵¹ Julkisella työvoimapalvelulla tarkoitetaan esimerkiksi osaamisen kehittämispalveluita kuten ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennusta, työkokeilua, koulutusta jne. (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012 2 § ja HE 133/2012 vp, s. 60.)

Perustuslaissa turvattu yksilön oikeus välttämättömään toimeentuloon on sidottu henkilön kykyyn hankkia itselleen ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva. Toimeentulotukilain 10 §:n nykyisen 3 momentin tarkoituksena on puuttua sellaisiin tilanteisiin, joissa henkilölle on voitu osoittaa konkreettinen ja hänen kykyihinsä ja olosuhteisiinsa sovitettu tapa hankkia toimeentulonsa, mutta henkilö toistuvasti kieltäytyy siitä. Hakijalle tarjotun työtarjouksen tulee olla sellainen, että se soveltuu asianomaiselle henkilölle, tarjoaa välttämättömän toimeentulon kohtuullisen pitkän ajan ja että tarjous on voitu tehdä toistuvasti. Hakijalle tarjotun työvoimapolitiittisen toimenpiteen tulee vastaavasti olla konkreettinen, riittävän pitkä ja tarjota toimenpiteen aikana välttämätön toimeentulo. Laiminlyönnistä on kysymys henkilöstä johtuvasta syystä, joka estää työn tai työvoimapolitiittisen toimenpiteen tarjoamisen hakijalle. Henkilön laiminlyönti voi olla aktiivista, tietoista tarjousten välttelyä tai passiivista, ryhtymättömyyttä yhteydenottoon tai muuhun vastaavaan toimenpiteeseen. Sekä 1 että 3 momentin säännökseen on todettu liittyvän kohtuullisuusharkintaa.¹⁵²

Toimeentulotukilain 10 §:n lisäksi toimeentulotuen perusosan alentamisesta on säädetty toimeentulotukilain 2 a §:ssä. Lain 2 a §:n mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon. Mikäli hakija ei ilmoittaudu työttömäksi työnhakijaksi, voidaan hänen toimeentulotuen perusosaa alentaa 10 §:n mukaisesti. Pykälän 1–5 kohdissa on lueteltu ne tilanteet, jolloin toimeentulotuen hakija ei ole velvollinen ilmoittautumaan työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi; esimerkiksi päätoiminen opiskelija, ansiotyössä oleva tai yrittäjä ei ole velvollinen ilmoittautumaan työnhakijaksi työvoimatoimistoon. Tämän velvoitteen nähtiin kannustavan toimeentulotuki-asiakasta osallistumaan työvoimahallinnon ensisijaisiin aktiivitoimenpiteisiin ja työllistymään yleisillä markkinoilla¹⁵³. Tämä pykälä on kuitenkin ollut ongelmallinen lain soveltamistilanteissa erityisesti opiskelijoiden ja yrittäjien kohdalla kuten jäljempänä voidaan huomata.

Toimeentulotuen perusosaa on alennettu siitä syystä, että henkilöllä ei ole ollut oikeutta ensisijaiseen sosiaaliturvaetuuteen, eli alentaminen on perustunut työvoimaviranomaisen antamaan kielteiseen lausuntoon. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussa 3797/4/09 todennut, että *toimeentulotuen perusosaa ei voida alentaa pelkästään sillä perusteella, että henkilö on menettänyt oikeutensa ensisijaiseen työttömyysturvaan, vaan alentamisen edellytykset tulee harkita kussakin tapauksessa erikseen toimeentulotukilain säännösten perusteella*. Tapauksessa viranhaltija

¹⁵² HE 217/1997 vp, s. 21–22.

¹⁵³ HE 184/2000 vp, s. 42.

oli katsonut, että työvoimaviranomaisen asettama työssäoloehto työttömyysturvan saamiseksi on voitu rinnastaa sellaiseksi henkilön omaksi menettelyksi ja laiminlyönniksi, jonka perusteella perusosan alentaminen on toimeentulotukilain 10 §:n mukaisesti tehty. Tämä oli johtanut perusosan katkeamattomaan alentamiseen ainakin kahden vuoden ajan. Apulaisoikeusasiamies totesi, että sosiaalihuollon viranomaisella on velvollisuus osoittaa kieltäytymisen tai laiminlyönnin tapahtuminen ja muut alentamisen edellytykset. Apulaisoikeusasiamies korosti tässäkin tapauksessa toimeentulotuen yhteyttä perustuslain 19.1 §:ään ja siten *perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta* yleisenä viranomaistoimintaa ohjaavana periaatteena.¹⁵⁴ On myös huomioitava, että kahden kuukauden alentamisen jälkeen alentamisen tulee perustua uuteen kieltäytymiseen (Toimeentulotukilain 10.4 §).

Apulaisoikeusasiamies on myös kiinnittänyt huomiota toimeentulotuen perusosan alentamista koskevien päätösten perustelemiseen ja asiakkaan ohjaukseen; perusosan alentamista koskeviin päätöksiin tulee aina kirjata perusosan alentamisen perusteet, asiakkaan tekemät laiminlyönnit, jatko-ohjeistus sekä arviointi siitä, ettei alentaminen vaaranna henkilön ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa ja ole kohtuutonta asiakkaalle.¹⁵⁵ Hyvään hallintoon kuuluu se, että viranomaisen etukäteen informoi asiakasta, esimerkiksi kirjaamalla päätösten selosteosioon niistä toimenpiteistä ja päätökseen liittyvistä mahdollisista ehdoista tai uhkista, joihin se voi ryhtyä asiakkaan menettelyn johdosta. Tällaisella menettelyllä toteutetaan osaltaan myös sosiaalihuollon asiakaslaissa säädettyä viranomaiselle kuuluvaa selvitysvelvollisuutta.¹⁵⁶

Toimeentulotukilain 10 §:n soveltamiseen liittyvät käytännöt sekä siinä esiintyvät ongelmat tulevat esille THL:n (*Jouko Karjalainen ym.*) teettämässä perusosan alentamista koskevassa kyselytutkimuksesta, jossa esitettiin kysymyksiä yhdeksän eri kunnan sosiaalitoimistojen työntekijöille. Ensinnäkin eri ammattiryhmien välillä on todettu olevan eroa perusosan alentamisen käyttämisen suhteen; etuuskäsittelijät alentavat perusosaa enemmän kuin sosiaalityöntekijät.

¹⁵⁴ AOa 5.5.2011 Dnro 3797/4/09. STM:n toimeentulotuen soveltamisoppaassa on todettu, että työ- ja elinkeinoviranomaisilta saadut tiedot sekä työttömyysetuutta koskevat ratkaisut otetaan huomioon toimeentulotuen perusosan alentamista harkittaessa. Ohjeissa on kuitenkin myös todettu, että ”Perusosan alentamisen edellytyksiä ja määrää tulee aina harkita tapauskohtaisesti ottaen huomioon henkilön ja hänen perheensä olosuhteet kokonaisuutena sekä toimeentulotuen tavoitteet siten kuin lain 10 §:ssä säädetään.”(STM toimeentulotukiopas 2013, s. 99)

¹⁵⁵ AOa 5.5.2011 Dnro 3797/4/09

¹⁵⁶ AOa 12.5.2011 Dnro 3681/4/09. Myös *Paul Van Aerschot* on korostanut tiedottamisen tärkeydestä asiakkaille; kun sanktiot alentavat jo muutenkin alhaisella tasolla olevaa tuen määrää, on erityisen tärkeää, että viranomaiset varmistavat, että asiakkaat ovat koko ajan tietoisia ehdoista ja rikkomuksen seurauksista. (Van Aerschot 2013, s. 92).

Tämä voi osaltaan johtua siitä, että etuuskäsittelijät tekevät päätöksiä pääosin ohjeistusten mukaisesti, eivätkä he välttämättä voi käyttää harkintaa samalla tavalla kuin sosiaalityöntekijät. Joissakin kunnissa perusosan alentamisesta saavat tehdä päätöksen ainoastaan sosiaalityöntekijät tai sosiaalihojaajat, joissakin kunnissa myös etuuskäsittelijät voivat tehdä päätöksen alentamisesta¹⁵⁷. Sosiaali- ja terveysministeriön antamissa perusosan alentamista koskevissa ohjeissa on kuitenkin korostettu sosiaalityöntekijän ja sosiaalihojaajan roolia perusosan alentamista koskevassa ratkaisussa¹⁵⁸.

THL:n tutkimus osoitti, että viranhaltijat käyttävät alentamisen mahdollisuutta hyvin eri tavoin. Perusosan alentamispäätösten (enintään 20 prosenttia) määrä toimeentulotukipäätöksistä oli reilu kuusi prosenttia, eli keskimäärin noin joka viidestoista päätös sisälsi perusosan alentamisen (syyskuussa 2012). Tukea alennetaan aina joko 20 tai 40 prosenttia, joten alentamisen suuruuden suhteen käytettiin vähemmän harkintaa. Tutkimuksessa havaittiin myös kuntakohtaisia eroja, mutta myös saman sosiaalitoimiston sisällä löytyi vaihtelevuutta. Tällainen erilainen suhtautuminen toimeentulotuen perusosan alentamisen suhteen työntekijöiden välillä on katsottu olevan asiakkaan näkökulmasta epäoikeudenmukaista. Asiakkaat kun eivät voi itse valita, minkä ammattiryhmän tai kenen työntekijän kanssa he asioivat.¹⁵⁹

Perusosan alentamista tulisi pohtia myös siitä näkökulmasta, onko alentamisella tosiasiasa vaikutusta eli aktivoituuko asiakas perusosan alentamisella. Tätä näkökulmaa painotettiin myös hallituksen esityksessä (HE 138/2010 vp), jossa käsiteltiin koulutuksesta kieltäytyneiden nuorten perusosan alentamista.¹⁶⁰ Enemmistö THL:n tutkimukseen osallistuneista työntekijöistä katsoi, että perusosan alentamisella on hyvin harvoin vaikutuksia asiakkaan tilanteen parantamiseksi. Tämän katsottiin johtuvan muun muassa siitä, että asiakkaat olivat usein moniongelmaisia (esimerkiksi mielenterveysongelmat, päihdeongelmat jne.), joten toimeentulotuen leikkaamisella ei tosiasiasa ole heihin juuri mitään vaikutusta.¹⁶¹ Tässä tuleekin erityisesti esille suhteellisuusperiaatteen tärkeys alentamista koskevassa harkinnassa; käytettävissä oleva keino tulisi olla kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa tavoitteeseen, joka tässä tapauksessa on ihmisen aktivointi työelämään¹⁶².

¹⁵⁷ Karjalainen ym. 2013, s. 202 ja 213.

¹⁵⁸ STM kuntainfo 4.7.2014

¹⁵⁹ Karjalainen ym. 2013, s. 203–204 ja 213.

¹⁶⁰ HE 138/2010 vp, s. 5.

¹⁶¹ Karjalainen ym. 2013, s. 208.

¹⁶² Ks. suhteellisuusperiaatteesta esim. Tuori ja Kotkas 2008, s. 154.

Vuodesta 2011 alkaen on ollut mahdollista alentaa toimeentulotuen perusosaa silloin kun ammatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole työttömyysturvalain 2 luvun 13 tai 14 §:n perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen. Kyseiselle lakimuutokselle ei juurikaan löytynyt kannattajia, vaikka laki hyväksyttiin. Myös lain toimeenpanosta vastaavat sosiaalityöntekijät suhtautuivat kriittisesti lakimuutokseen.¹⁶³

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on toimeentulotukilain 10 §:n muuttamista koskevassa lausunnossaan (StVM 41/2010 vp) korostanut, että ammatillista koulutusta vailla olevat nuoret ovat hyvin vaikeassa asemassa työmarkkinoilla ja siten erityisessä syrjäytymisvaarassa. Lakiehdotuksen kohteena olevat nuoret eivät usein itsekään ole osanneet nimetä syytä käytökselleen tai sille, miksi koulutusyritykset taikka aktivointitoimenpiteet ovat keskeytyneet. Suurin osa heistä kuitenkin haluaisi parantaa työelämävalmiuksiaan, mutta he tarvitsisivat muita toimenpiteitä ennen koulutukseen siirtymistä. Valiokunta piti ongelmallisena tilannetta, jossa nuorelle tosiasiallisesti tarjotut koulutusvaihtoehdot eivät millään tavoin vastaa nuoren edellytyksiä tai opiskelupaikat ovat kaukana nuoren kotiseudulta, jolloin opintojen keskeyttäminen on todennäköisempää. Valiokunta korosti, että alle 25-vuotiaiden nuorten kohdalla tulisi perusosan alentamisessa 40 prosentilla *käyttää erityistä harkintaa ja alentaa perusosaa vain, jos sen voidaan perustellusti arvioida edistävän alentamisen tavoitetta*. Valiokunta piti tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia seurataan tarkasti ja arvioidaan seurannan perusteella sen tarpeellisuus.¹⁶⁴

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta (PeVL 34/2010 vp), että se ei sinänsä pidä täysin asianmukaisena, että yhden etuuden epääminen johtaa samalla toisen, tarkoitukseltaan erilaisen etuuden alentamiseen, varsinkin kun on kyse viimesijaisesta toimeentuloturvasta. Sääntelyn tavoite, nuoren henkilön aktivoiminen työelämään ja yhteiskuntaan yleisemminkin on kuitenkin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä etenkin 18 §:n 2 momentin kannalta, joka koskee julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Valiokunta korostaa tässäkin tapauksessa toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentin merkitystä

¹⁶³ Palola ym. 2012, s. 5 ja s. 29, ks. StVM 41/2010 vp, s. 9.

¹⁶⁴ StVM 41/2010 vp, s. 3–4. Lain toimeenpanoa seurattiin vuonna 2011 THL:n toimesta.

siltä kannalta, että *se velvoittaa ehdotettua säännöstä sovellettaessa varmistamaan, ettei yksittäistapauksessa synny perustuslain 19 §:n 1 momentin vastaisia tilanteita*. Näiden syiden perusteella lakiehdotusta ei katsottu 19 §: 1 momentin kannalta ongelmalliseksi.¹⁶⁵

Myös Elina Palolan (ym.) teettämässä kyselytutkimuksessa sosiaalityöntekijät katsoivat, että perusosan alentaminen 18–25 vuotiailta nuorilta harvoin johtaa toivottuihin lopputuloksiin eli siis nuoren aktivointiin. Vuonna 2011 (ajalla 1.1.2011 – 31.8.2011) alle 25-vuotiaiden asiakkaiden perusosaa alennettiin yhteensä 277 tapauksessa, joista 50 alentamistapausta koski koulutuksesta kieltäytyneitä nuoria. Leikkaukset koskettivat keskimäärin yhtä prosenttia kaikista nuorista asiakkaista. Leikkausta harkittaessa olennainen kriteeri on ollut asiakkaan psyykkinen ja fyysinen terveydentila. Myöskään päihdeongelmaisilta nuorilta ei pääsääntöisesti ole alennettu toimeentulotukea. Tutkimuksen mukaan sosiaalityöntekijät käyttävät huolellisesta harkintaa toimeentulotuen perusosaa alentaessa nuorilta, kuten lakimuutoksen esitöissä painotettiinkin. Tutkimuksessa sosiaalityöntekijät pitivät vähimmäisturvan leikkauksia ongelmallisina, koska niiden seurauksena nuoret velkaantuvat ja näin ollen ajautuvat helposti vaikeampaan elämäntilanteeseen.¹⁶⁶ Tämä taas on päinvastainen tilanne, johon lakimuutoksella pyrittiin; lakimuutoksen tavoitteena oli edesauttaa nuorten omatoimisuutta ja kiinnittymistä yhteiskuntaan¹⁶⁷. Toimeentulotukilain muutosta perusosan alentamisesta koulutuksesta kieltäytyneiltä nuorilta on pidetty ”epäonnistuneena ja epätarkoituksenmukaisena”¹⁶⁸.

3.2 Opiskelijat ja yrittäjät

Opiskelijat ovat viimeisten vuosikymmenten aikana olleet erilaisessa asemassa toimeentulotuen myöntämisessä¹⁶⁹. Tämä on näkynyt erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista. Apulaisoikeusasiamies on aikanaan (ennen toimeentulotukilain säätämistä) todennut, että oikeus toimeentulotukeen subjektiivisena oikeutena ei toteudu, jos lainsäädäntö on niin väljä, että se sallii toisistaan täysin poikkeavat tulkinnat.¹⁷⁰

Toimeentulotukilain 2 a §:ssä on lueteltu ne toimeentulotukiasiakkaat, joilla ei ole velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon. Näihin kuuluvat mm. päätoimiset

¹⁶⁵ PeVL 34/2010 vp, s. 2.

¹⁶⁶ Palola ym. 2012, s. 28–29 ja 34–35.

¹⁶⁷ HE 138/2010 vp, s. 6.

¹⁶⁸ Palola ym. 2012, s. 65.

¹⁶⁹ Huhtanen 1994, s. 166 ja Linnakangas 2010, s. 236–237.

¹⁷⁰ Linnakangas 2010, s. 236–237.

opiskelijat ja yrittäjät. Ongelmalliseksi on kuitenkin muodostunut ”päätoimisen” opiskelun määrittely. Eduskunnan oikeusasiamies onkin todennut, että kyseisestä säännöksestä ei voida yksiselitteisesti päätellä, milloin henkilöä on pidettävä sellaisena lainkohdassa tarkoitettuna päätoimisena opiskelijana, jolla ei ole velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Tämän määrittelyn apuna voidaan käyttää opintotukisäännöksiä.¹⁷¹ Näin ollen vaikka toimeentulotukilakiin lisättiin 2 a §, se ei ole kuitenkaan selkeyttänyt opiskelijan perusosan alentamista koskevia tilanteita¹⁷².

Perusosan alentaminen on muodostunut ongelmalliseksi erityisesti niiden opiskelijoiden kohdalla, joilla on maksuhäiriömerkintä ja jotka eivät sen vuoksi saa opintolainaa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on katsonut toimeentulotukilakia koskevassa mietinnössään (StVM 33/1997 vp), että tilanteissa joissa opiskelija ei ole saanut opintotukeen kuuluvaa opintolainaa, tulisi opintoja voida harkinnan perusteella rahoittaa myös toimeentulotuella. Kyseisestä mietinnöstä ei kuitenkaan selviä, tarkoitetaanko harkinnalla sitä, että toimeentulotuki olisi myös mahdollista kokonaan evätä.¹⁷³

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussa KHO 2001:35 katsonut toimeentulotukilain muut säännökset huomioiden, että toimeentulotukea ei voida kokonaan evätä henkilöltä sillä perusteella, että hän ei ole hankkinut toimeentuloaan toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentin tarkoitetulla tavalla. *Oikeus toimeentulotukeen on ratkaistava hakemusajankohtana olemassa olevien taloudellisten olosuhteiden perusteella eikä sillä perusteella, onko opiskelija mahdollisesti laiminlyönyt velvollisuutensa pitää huolta omasta eluksestaan.* KHO katsoi, että mikäli opiskelija laiminlyö velvollisuutensa kykynsä mukaan pitää huolta omasta eluksestaan, on toimeentulotukea myönnettäessä mahdollista soveltaa toimeentulotukilain 10 § ja 20 §:ää. Kieltäytymistä ja oman elatusvelvollisuuden laiminlyömistä koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi kaikkien toimeentulotukea hakevien kohdalla. Näin ollen opiskelijaa, joka ei ole saanut opintotukea riittämättömien opintosuoritusten vuoksi, mutta ei ole hakeutunut ansiotyöhön, *ei voida asettaa eri asemaan kuin muita toimeentulotuen hakijoita.* Ratkaisussa oli sovellettu perustuslain 19.1 §:ää, joten ratkaisussa oli päädytty perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan.¹⁷⁴

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2006:71 oli arvioitavana, onko *toista tutkintoa* suorittavan henkilön toimeentulotuen perusosaa voitu alentaa toimeentulotukilain 10 §:n

¹⁷¹ EOa 9.8.2005 Dnro 2347/4/03

¹⁷² Ks. myös Kalliomaa-Puha 2013, s. 28.

¹⁷³ KHO 2001:35 (20.6.2001 T 1481) ja StVM 33/1997 vp, s. 4.

¹⁷⁴ KHO 2001:35 (20.6.2001 T 1481)

1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun kieltäytymisen tai laiminlyönnin takia. Hakija suoritti toista tutkintoa, koska ei ollut työllistynyt aiemmalla antropologin tutkinnollaan. Hakijan perusosaa oli alennettu kahden kuukauden ajan 10 §:n nojalla, koska sosiaali- ja terveyslautakunta katsoi, että hakija oli omalla valinnoillaan ja toiminnallaan laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia omasta elatuksestaan. KHO totesi, että lain 10 §:n 1 momentin 1 kohtaa on toimeentulotuen viimesijainen luonne huomioon ottaen tulkittava siten, että henkilön toimeentulotuen perusosaa on mahdollista alentaa 20 prosenttia silloin, *jos henkilö ei toisen tutkinnon suorittamisen vuoksi hakeudu ansiotyöhön tai turvaudu työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin*. KHO:n mukaan tapauksessa oli huomioitava 2 §:n säännökset sekä se, että perusosaa voidaan alentaa myös, jos henkilö on *omalla laiminlyönnillään aiheuttanut sen*, että työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä ei ole voitu hänelle tarjota. Tällöin on kuitenkin arvioitava, *vaikuttaako opiskelu toimeentuloa turvaavasti myöhemmin niin, että toisen tutkinnon suorittaminen lisää henkilön mahdollisuuksia saada tulevaisuudessa elatusta turvaavaa työtä*. KHO katsoi, että sosiaali- ja terveyslautakunnan sosiaalipalvelujaosto ei riittävästi selvittänyt hakijan olosuhteita alentaessaan perusosaa. Jaosto ei myöskään ollut arvioinut sitä, onko perusosan alentamista pidettävä toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 4 momentin tarkoitetulla tavalla kohtuuttomana. Näin ollen se kumosi sosiaalijaoston päätöksen ja palautti sen uudelleen käsiteltäväksi.¹⁷⁵

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut, että perusosaa ei voida alentaa pelkästään sillä perusteella, että opiskelijalla ei ole oikeutta opintososiaaliin etuuksiin (ratkaisu 2284/4/11). Tapauksessa sosiaalitoimi oli alentanut kantelijan perusosaa puolen vuoden ajan, koska hän ei voinut saada opintolainaa luottotietoihinsa tehdyn maksuhäiriömerkinnän vuoksi, eikä hän ollut turvannut elantoaan muilla keinoin. Oikeusasiamies on katsonut, että *mikäli opiskelija on toimeentulotukilain 2 a §:n tarkoittama päätoiminen opiskelija, eikä opiskelijalla ole oikeutta opintososiaaliin etuuksiin, on toimeentulotukea myönnettävä opiskelijalle samoilla edellytyksillä kuin muillekin tuen hakijoille*. Ratkaisussa korostettiin myös perustuslain 22 §:ää, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä ja turvattava perusoikeuksien toteutuminen.¹⁷⁶

Opiskelijoiden ohella myös yrittäjät ovat erityinen toimeentulotuen asiakasryhmä, joiden kohdalla perusosan alentaminen on johtanut erilaisiin käytäntöihin. Ratkaisussa KHO 2001:1472 korkein hallinto-oikeus katsoi, että kannattamatonta yritystoimintaa harjoittavan yrittäjän toi-

¹⁷⁵ KHO 2006:71 (4.10.2006 T 2547), ks. myös STM toimeentulotukiopas s. 29–30.

¹⁷⁶ AOa 20.8.2012 Dnro 2284/4/11

meentulotuen perusosaa voitiin alentaa 20 prosentilla, koska *hän oli jatkamalla pitkään kannattamatonta yritystoimintaansa laiminlyönyt velvollisuutensa pitää huolta omasta elatuksestaan*. Huolimatta siitä, että hän oli työvoimatoimistoon ilmoittautunut työnhakijaksi, hänellä ei ollut yrittäjänä oikeutta saada työttömyysetuuksia. Hänellä olisi ollut mahdollista päästä toimeentulotukeen nähden ensisijaisen työttömyysturvan piiriin, jos hän ei olisi toiminut yrittäjänä. Jotta yrittäjä voisi päästä ensisijaisen työttömyysturvan piiriin, edellyttäisi se yritystoiminnasta luopumista.¹⁷⁷

Myös eduskunnan oikeusasiamiehelle on tullut kanteluita yrittäjien toimeentulotuen perusosan alentamisesta. Ratkaisussa 3681/4/09 oli käsiteltävänä asia, jossa kantelijan (yrittäjä) perusosaa oli alennettu 20 prosentilla jatkuvasti ja yhtäjaksoisesti ja kantelija piti tätä kohtuuttomana. Kantelijan perusosaa oli alennettu kannattamattoman yritystoiminnan jatkamisen vuoksi. Kantelijalle oli annettu 3 kuukauden järjestelyaika. Apulaisoikeusasiamies katsoi kyseisessä tapauksessa, että viranhaltija on sinänsä voinut päättää harkintavaltansa rajoissa perusosan alentamisesta eikä voi puuttua viranhaltijan harkintavallassa oleviin ratkaisuihin, ellei viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin. Apulaisoikeusasiamies kuitenkin huomautti yrittäjien perusosan alentamisesta yleisesti, että *toimeentulotuen perusosaa ei voida alentaa pelkästään sillä perusteella, että henkilö on menettänyt oikeutensa työttömyysturvaan tai toimii yrittäjänä siten, että hänen yritystoimintaansa on pidettävä kannattamattomana*. Myös yrittäjällä on sinänsä oikeus saada toimeentulotukea samoin perustein kun muillakin henkilöillä, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloaan muulla laissa säädetyllä tavalla. Ratkaisussa apulaisoikeusasiamies korosti toimeentulotuen yhteyttä perustuslain 19 §:n 1 momenttiin ja perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Tähän viitaten perusosan alentamisen edellytyksiä tulisi apulaisoikeusasiamiehen mukaan *tulkita suppeasti toimeentulotukilain sanamuotoon pitäytyen*.¹⁷⁸

Oikeuskäytännön mukaan opiskelijoiden ja yrittäjien perusosaa on siis mahdollista alentaa, vaikka toimeentulotukilain 10 §:ssä ei ole siitä erikseen säädetty. Lain 2 a §:n mukaan näiden hakijoiden kohdalla ei ole edes velvollisuutta ilmoittautua työnhakijaksi työvoimatoimistoon. Opiskelijaan, joka ei saa opintotukea riittämättömien opintosuoritusten vuoksi, eikä ole hankkinut toimeentuloaan muulla tavalla, voidaan soveltaa toimeentulotukialain 10 §:ää. Myös opiskelua toisen tutkinnon suorittamiseksi sekä kannattamattoman yritystoiminnan jatkamista on

¹⁷⁷ KHO 2001:1472 (20.6.2001 T 1472)

¹⁷⁸ AOa 12.5.2011 Dnro 3681/4/09

mahdollista tulkita oman elatusvelvollisuuden laiminlyöntinä. Nämä tilanteet voidaan oikeuskäytännön mukaan rinnastaa 10 § 1 momentissa tarkoitettuun laiminlyöntiin.

Näissäkin tapauksissa, vaikka perusteet alentamiselle täyttyisivät, on tarkasteltava asiakkaan tapausta yksilökohtaisesti ja arvioitava alentamisen kohtuuttomuus sekä ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon vaarantuminen. Toimeentulotuen myöntäminen tällaisten erityistapausten kuten opiskelijoiden ja yrittäjien kohdalla saattaa helposti johtaa kaavamaiseen päätöksentekoon, jolloin asiakkaan henkilökohtaisen tilanteen arviointi alentamisen kohtuuttomuuden ja välttämättömän toimeentulotuen osalta saattaa jäädä tekemättä, kuten oikeuskäytännöstä on tullut ilmi.

3.3 Maahanmuuttajien kotouttamiseen ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyvät toimenpiteet

Toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin 2 kohdassa on säädetty maahanmuuttajan perusosan alentamisesta. Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa enintään 20 prosenttia, mikäli kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettu maahanmuuttaja on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunitelman laatimisesta. Saman kohdan mukaan alentaminen on mahdollista myös silloin, jos maahanmuuttaja on kieltäytynyt osallistumasta kotoutumissuunitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistämistä edistäviin toimenpiteisiin, taikka jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunitelmaa ole voitu laatia. Lain 10 §:n 1 momentin 2 kohta sisältää jo itsessään 3 eri vaihtoehtoista alentamisperustetta, kuten myös 1 kohta.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt perusosan alentamista lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (PeVL 20/1998 vp) seuraavasti: ”Kun otetaan huomioon, että ehdotettujen säännösten tarkoituksena on edistää maahanmuuttajien osallistumista työelämään ja yhteiskunnan toimintaan, voidaan kuitenkin katsoa, että kotoutumissuunnitelma on paitsi yleisen edun myös yksilön oikeuksien tosiasiallisen turvaamisen kannalta tärkeä ja hyväksyttävä järjestely”. Perustuslakivaliokunta edellytti tarkennuksia kyseisen lakiehdotuksen säännöksiin, jotka koskivat toimeentulotuen perusosan alentamista ja näin ollen olivat kytkettynä hallitusmuodon 15 a §:n 1 momenttiin. Pe-

rustuslakivaliokunta korosti, että toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentin ”kohtuuttomuuskriteeriä tulee myös tämän lakiehdotuksen mukaisissa toimeentulotuen alentamistilanteissa tulkita perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti”.¹⁷⁹

Paul Van Aerschot on todennut, että ”niiden päätöksentekijöiden vallankäyttöä, jotka voivat määrätä sosiaalietuuden alentamisen tai muita sanktioita, pitäisi tarkoin rajata”. Näiden päätöksentekijöiden ja asiakkaiden välillä vallitsee ”perustava vallan epätasapaino, joka on ongelmallinen yksilön oikeuksien kannalta”. Erityisesti maahanmuuttajien kohdalla päätöksentekijöiden vallankäytön rajoittaminen on aiheellista, koska epäsuhta maahanmuuttajan ja viranomaisen välillä on mahdollisesti vielä suurempi kun muiden asiakkaiden kohdalla. Tämä johtunee siitä, että maahanmuuttajat eivät usein tunne suomalaista hallintoa ja oikeusjärjestelmää, eivätkä he todennäköisesti tiedä oikeuksistaan. On myös todennäköistä, että heillä on vähemmän tietoa siitä, miten oikaisu- ja päätöksentekijärjestelmä toimivat. Maahanmuuttajien koulutustaso on usein alhainen, joka vaikeuttaa tiedon hankintaa. Kun sosiaalialan lait jättävät paljon harkintavaltaa, on silloin erityisesti huolehdittava preventiivisestä eli ennakollisesta oikeusturvasta.¹⁸⁰ Tätä voidaan tehostaa mm. säännöksiä selkeyttämällä, kiinnittämällä huomiota henkilökunnan pätevyyteen ja riittävyyteen, asian riittävään selvittämiseen sekä asiakkaiden tiedonsaantiin¹⁸¹.

Toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin kohdat 3–4 sisältävät perusosan alentamisen edellytykset liittyen kuntouttavaan työtoimintaan ja pitkäaikaistyöttömille laadittavaan aktivointisuunnitelmaan. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan perusosaa voidaan alentaa, jos kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 3 §:ssä tarkoitettu henkilö on kieltäytynyt aktivointisuunnitelman laatimisesta taikka työllistämistä edistävästä monialaisesta yhteistyöpalvelussa annetussa laissa (1369/2014) tarkoitetun monialaisen työllistymissuunnitelman laatimisesta. Edelleen perusosan alentaminen on 10 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan mahdollista mikäli henkilö on ilman työttömyysturvalain 2 a luvun 13 §:ssä tarkoitettua pätevää syytä kieltäytynyt kuntouttavasta työtoiminnasta tai keskeyttänyt sen omasta syystään.

Kuntouttavan työtoiminnan keskeisenä tavoitteena on parantaa pitkäaikaisen työttömän henkilön valmiuksia päästä takaisin työmarkkinoille tai vastaavasti osallistua työllistämistä edistäviin toimenpiteisiin. Kuntouttavan työtoiminnan aikana toimeentulotulo on turvattu usein joko

¹⁷⁹ PeVL 20/1998 vp, s. 3. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999) kumottiin vuonna 2011 voimaan tulleella lailla kotoutumisen edistämisestä (1386/2010).

¹⁸⁰ Van Aerschot 2013, s. 78–79. Myös Tuori ja Kotkas ovat todenneet, että sosiaalihuollon asiakkaan ja viranomaisen välistä suhdetta ”luonnehtii usein selvä tosiasiallinen epäyhdenvertaisuus” (Tuori & Kotkas 2008, s. 307.)

¹⁸¹ Van Aerschot 1996, s. 288.

työmarkkinatuen tai toimeentulotuen avulla. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta (PeVL 44/2000 vp), että aktivointisuunnitelman laatimisella on keskeinen yhteys perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Valiokunta ei nähnyt perustuslaillista ongelmaa tilanteessa, jossa toimeentulotuen perusosaa alennetaan aktivointisuunnitelman kieltäytymisestä tai kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytymisestä johtuen. Valiokunta viittasi tässä aiemmin annettuihin lausuntoihin, joissa perusosan alentamista on käsitelty (PeVL 31/1997 vp ja PeVL 20/1998 vp).¹⁸²

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ratkaistavana tapaus, jossa pitkäaikaistyöttömän A:n perusosaa oli alennettu 40 % neljän kuukauden ajan. Perusosaa oli alennettu, koska hänen oli katsottu kieltäytyneen työvoiman palvelukeskuksen¹⁸³ asiakuudesta kieltäytymällä antamasta sitoumusta, jonka mukaan työvoiman palvelukeskuksessa toimivat viranomaistahot olisivat voineet vaihtaa häntä koskevia tietoja. Hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen ja perusteli ratkaisuaan sillä, että alentaminen oli perusteltua A:n toistuvasta kieltäytymisestä johtuen. Hallinto-oikeus ei ratkaisussaan käsitellyt lainkaan työvoimapalvelukeskuksen asemaa viranomaisena, toisin kuin korkein hallinto-oikeus, joka kumosi hallinto-oikeuden ja sosiaali- ja terveyslautakunnan sosiaalijaoston päätökset. Korkein hallinto-oikeus totesi, että asiassa ei ole merkitystä sillä seikalla, että A:ta ei ole otettu paikallisen työvoimapalvelukeskuksen asiakkaaksi tietojen vaihdosta kieltäytyttyään, koska työttömän henkilön velvoitteesta osallistua palvelukeskuksen tarjoamaan toimintaan ei ole erikseen säädetty eikä palvelukeskus ole myöskään viranomainen. A on ollut asianmukaisesti TE-toimiston asiakkaana, mutta työvoimatoimistolla ei ole ollut tarjolla hänelle sopivia palveluita. Korkein hallinto-oikeus katsoi näiden seikkojen perusteella, että A ei ole kieltäytynyt toimeentulotukilain 10 §:n 3 momentin tarkoitetulla tavalla hänelle tarjotusta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä.¹⁸⁴ Valittajan perusosaa oli siis alennettu sellaisella perusteella, jota lainsäädäntö ei sisältänyt.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuissa on painotettu sitä, että toimeentulotukea ei voida kokonaan kieltää henkilöltä, joka on tosiasiallisesti toimeentulotuen tarpeessa. Sen sijaan toimeentulotuen suuruutta voidaan alentaa, mikäli toimeentulotukilaissa olevat edellytykset täyttyvät. Näin todettiin mm. eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa 682/4/04, jossa kantelijan

¹⁸² PeVL 44/2000 vp, s. 2–3.

¹⁸³ Työvoiman palvelukeskus on työvoimaviranomaisten, kuntien ja kansaneläkelaitosten perustamia keskus, joiden asiakkaaksi pitkäaikaistyöttömät ja vaikeasti työllistettävät työnhakijat voivat vapaaehtoisesti ilmoittautua.

¹⁸⁴ KHO 2013:103 (6.6.2013 T 1887)

toimeentulotukihakemus oli hylätty kokonaan, koska viranhaltijan perustelujen mukaan hakijalla oli mahdollisuus hankkia elantonsa työskentelemällä monitoimikeskuksessa harjoittelijana työmarkkinatuella tai osallistumalla kuntouttavaan työtoimintaan.¹⁸⁵

Pitkäaikaiset toimeentulotukiasiakkaat saattavat olla moniongelmaisia. Heillä voi olla mielen-terveys- ja päihdeongelmia, eivätkä he tosiasiaassa ole työkykyisiä. Tällöin perusosan alentaminen ei heidän kohdallaan ole oikea ratkaisu aktivointiin, vaan asiakas tarvitsee ensisijaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Näillä asiakkailla ei välttämättä ole riittäviä voimavaroja turvautua oikeusturvakeinoihin, vaikka heidän kohdallaan olisikin tehty lainvastaisia tai hakijan kannalta epäoikeudenmukaisia päätöksiä¹⁸⁶.

3.4 Perusosan alentamisen yhteydessä tehtävästä suunnitelmasta

Toimeentulotukilain 10 §:n 2 momentin mukaan ”perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi”. Käytännössä tällaiseen suunnitelmaan voidaan sisällyttää seuraavia asiakasta koskevia tietoja: henkilötiedot, ammatti, peruskoulutus ja ammattikoulutus, kielitaito ja erityistaidot, viimeisimmät työsuhteet ja niiden kesto, työttömyyden syy ja kesto, asiakkaan työnhakutavoitteet ja suunnitelmat, asiakkaan koulutusvaihtoehtot ja niitä koskevat suunnitelmat, muut toimenpiteet ja asiakkaan sekä muiden viranomaisten osuus suunnitelman toteuttamisesta. Itsenäiseen suoriutumiseen kuuluvia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi työkokeilu, kuntouttava työtoiminta sekä muut tarvittavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.¹⁸⁷

Sosiaali- ja terveysvaliokunta oli toimeentulotukilain säätämisen yhteydessä yhtä mieltä siitä, että toimeentulotuen yhteydessä tehtävällä sosiaalityöllä on suuri merkitys. Valiokunta katsoi, että toimeentulotuen saaminen ja työttömyyden pitkittyminen johtavat usein tilanteisiin, joissa henkilön itsenäisen suoriutumisen edellytyksiä on syytä tukea. Tätä valiokunta piti erityisen tärkeänä toimeentulotuen perusosan alentamista koskevissa tilanteissa. Valiokunnan ehdotuksen pohjalta 10 §:ään sisällytettiin 2 momentti, jonka mukaan alentamisen yhteydessä tulisi laatia suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Mikäli hakija ei halua

¹⁸⁵ Eoa 31.1.2006 Dnro 682/4/04

¹⁸⁶ Ks. myös Tuori ja Kotkas 2008, s. 307.

¹⁸⁷ STM Kuntainfo 2014, s. 5.

osallistua suunnitelman tekemiseen, voidaan katsoa, että suunnitelman tekeminen ei ole ollut 10 §:n tarkoittamalla tavalla mahdollista.¹⁸⁸

Sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä on säädetty sosiaalihuollossa tehtävästä palvelu- ja hoito-suunnitelmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön laatiman soveltamisoppaan mukaan kyseinen pykälä ”edellyttää, että lähtökohtaisesti tavallisissakin toimeentulotukitapauksissa aina tulee laatia palvelu-, hoito- tai muu vastaava suunnitelma. Toimeentulotukilain 10 §:n 2 momentti täydentää sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ää ja koskee nimenomaan niitä tilanteita, joissa henkilön toimeentulotuen perusosaa alennetaan. Tällaisessa tilanteessa suunnitelma tulee aina tehdä. Suunnitelman tekeminen on erityisen tärkeää henkilön oikeusturvan ja itsenäisen suoriutumisen kannalta.” Mikäli asiakkaalle on jo tehty palvelu-, hoito-, kuntoutus-, tai muu vastaava suunnitelma, voidaan sitä täydentää toimeentulotuen perusosan alentamisen yhteydessä tehtävällä suunnitelmalla.¹⁸⁹ Vaikka laki velvoittaa tekemään perusosan alentamisen yhteydessä suunnitelman asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi, toimeentulotuesta tehtyjen kyselytutkimusten ja oikeuskäytännön mukaan sitä ei kuitenkaan käytännössä syystä tai toisesta aina tehdä¹⁹⁰. Myös jäljempänä käsiteltävissä kuntien soveltamisohjeissa todetaan, että perusosaa voidaan alentaa, vaikka asiakas ei saapuisi suunnitelman tekoa varten varatulle ajalle¹⁹¹.

Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut, että asiakkaan voidaan edellyttää asioivan henkilökohtaisesti viranhaltijan luona, jos se on asian selvittämiseksi ja toimeentulotuen määräämiseksi välttämätöntä. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan, jos hakija laiminlyö sosiaalityöntekijän tapaamisen, ei hänen perusosaansa voida kuitenkaan alentaa toimeentulotukilain perusteella tämän vuoksi. Hakemus voidaan kuitenkin viimekädessä hylätä, jos siihen ei sisälly asian käsittelemiseksi tarpeellisia tietoja. Tätä on korostettu myös sosiaali- ja terveysministeriön laatimassa kuntainfossa.¹⁹²

Perustoimeentulotuen myöntäminen siirtyy Kelalle vuonna 2017, jolloin myös perusosan alentamisen harkinta siirtyy Kelan tehtäväksi. Perusosan alentamisen yhteydessä tehtävä suunnitelma tehdään kuitenkin kunnan sosiaalitoimessa. Lakimuutoksen (26.6.2015/815) myötä toimeentulotukilain 10 §:n 2 momenttia muutettiin seuraavasti: ”Perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista, yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa

¹⁸⁸ StVM 33/1997 vp, s. 6.

¹⁸⁹ STM:n toimeentulotukiopas 2013, s. 101.

¹⁹⁰ Karjalainen ym. 2013, s. 210.

¹⁹¹ Ks. tarkemmin tutkimuksen 4 luku.

¹⁹² STM Kuntainfo 2014; Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikirja, ratkaisu 3884/4/06.

yhteistyössä työ- ja elinkeinoviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Kansaneläkelaitoksen tulee tiedottaa hakijalle kunnan velvollisuudesta laatia suunnitelma ja ohjata tämä kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi suunnitelman laatimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee myös välittömästi toimittaa kunnan sosiaalitoimelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle.”

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 358/2014 vp) ehdotettiin, että 10 §:n 2 momentin säännöstä täydennettäisiin siten, että Kansaneläkelaitoksen, jonka päätettäväksi toimeentulotuen perusosan alentaminen jatkossa perustuisi, tulisi tiedottaa hakijalle velvollisuudesta laatia säännöksessä tarkoitettu suunnitelma ja ohjata tämä kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi suunnitelman laatimista varten. Edelleen painotettiin, että ohjaamisen tulisi tapahtua niin, että asiakas voi ymmärtää sen sisällön. Esityksen mukaan Kansaneläkelaitoksen tulisi välittömästi toimittaa kunnan sosiaalitoimelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle.¹⁹³

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta on toimeentulotuen uudistusta koskevassa lausunnossaan (StVM 54/2014 vp) korostanut, että on välttämätöntä huolehtia siitä, että ennen lain voimaantuloa on valmiina toimintamalli, jolla asiakkaan saumaton ja kokonaisvaltainen palvelu Kelan ja kuntien välisellä yhteistyöllä hoidetaan. Lisäksi valiokunta on painottanut, että uudistuksessa tulee vahvasti panostaa sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden ohjaamiseen Kelasta kuntiin. Valiokunta piti tärkeänä lisätä Kelan työntekijöiden asiantuntemusta ja ehdottikin esimerkiksi sosiaaliohjaajien palkkaamista Kelan toimipisteisiin.¹⁹⁴

Myös toimeentulotuen uudistusta selvittänyt työryhmä on muistiossaan korostanut Kelan, työvoimaviranomaisten sekä sosiaaliviranomaisten yhteistyötä. Työryhmä piti myös tärkeänä, että perusosan alentamisen toteutumista ja vaikuttavuutta on seurattava tarkoin Kelan-siirrossa, ja arvioitava sitä niin asiakkaan oikeusturvan kuin siitä aiheutuvien hallinnollisten kulujen näkökulmasta. Lisäksi muistiossa korostettiin, että Kelan tulisi aina asiakasta kuulemalla selvittää perusosan alentamisen kriteerien täyttymiseen johtanut tilanne. Tällöin vältettäisiin tilanteet, joissa sosiaalihuollon tekemä palvelutarvearvio myöhemmin osoittaisi alennuksen kohtuuttomaksi, ja jouduttaisiin tekemään oikaisu. Työryhmä myös katsoi, että suunnitelman sijasta

¹⁹³ HE 358/2014 vp, s. 37–38.

¹⁹⁴ StVM 54/2014 vp, s. 5.

olisi tärkeämpää painottaa uudessa sosiaalihuoltolaissa tarkoitettua palvelutarvearviota. Asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattihenkilön tapaamisen tärkeyttä korostettiin, koska ilman tapaamista ei usein voida riittävästi arvioida asiakkaan tilannetta ja tuen tarpeita.¹⁹⁵

Toimeentulotukiuudistusta selvittäneen työryhmän muistiossa sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan antamassa mietinnössä nousi esille sellaisia käytännön tilanteita, joissa perusosan alentamisesta päättäminen ja suunnitelman tekeminen kahdessa eri organisaatiossa voi osoittautua yksilön oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi. Kuten todettiinkin, alentaminen voi myöhemmin osoittautua kohtuuttomaksi, mikäli asiakasta ei ole riittävässä määrin kuultu, eikä asiakkaan tosiasiallista tilannetta selvitetty alentamispäätöstä tehdessä. Toimeentulotukiuudistusta koskevia lain esitöitä lukiessa herää kysymys siitä, miten perusosan alentamista koskevassa tilanteessa varmistetaan alentamisen oikeellisuus yksittäisessä ratkaisutilanteessa? Eli toisin sanoen miten varmistetaan se, että alentaminen ei johda toimeentulotukilain 10.4 §:n ja PL 19.1 §:n vastaisiin tilanteisiin? Näihin kysymyksiin liittyy nähdäkseni oleellisesti myös, se että kuka alentamisesta voi päättää: sosiaalihuollon ammattilainen vai myös etuuskäsittelijät, joilla ei välttämättä ole sosiaalihuollon ammatillista pätevyyttä? Näihin kysymyksiin palataan myöhemmin tässä tutkimuksessa.

3.5 Ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo

Toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentin mukaan toimeentulotuen perusosan alentaminen ei saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa. Tällä säännöksellä on välitön yhteys perustuslain 19 §:n § 1 momenttiin, jossa turvataan jokaiselle oikeus välttämättömään toimeentuloon, silloin kun henkilö ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentti on todennäköisesti eniten harkintaa sisältävä säännös 10 §:ssä, koska siinä tulee erityisesti huomioida yksilön henkilökohtainen tilanne ja konkreettiset olosuhteet.

Sovellettaessa 10 §:n 4 momenttia tulee tulkittavaksi, mikä on säännöksen tarkoittama *ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo*¹⁹⁶? Lainsäädännöstä ei suoraan ole löy-

¹⁹⁵ STM: Toimeentulotuen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportti 2015:28, s. 16–17.

¹⁹⁶ *Pauli Rautiainen* on artikkelissaan kritisoinut sitä, että on arveluttavaa jättää ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon käsitteen määrittely hallinnollisessa päätöksenteossa ratkaistavaksi silloin, kun alen-

dettävissä tarkkaa määrittelyä sille mitä tällä ilmaisulla tarkoitetaan. Toisaalta toimeentulotukilain 1 §:ssä on todettu, että toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Perustuslakivaliokunta on myös toimeentulotukilain säätämisen yhteydessä todennut, että ”toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin (nykyisen PL 19 § 1 momentin) tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina”¹⁹⁷. Tämän perusteella voitaisiin olettaa, että toimeentulotuki täysimääräisenä vastaa ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Tällöin alentaminen olisi jo lähtökohtaisestikin ongelmallista, koska perusosan alentaminen johtaisi väistämättä ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon vaarantumiseen, oli alentamisprosentti mikä tahansa.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin toisaalta todennut, että toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan ”sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa (PL 19.1 §) taattu oikeus”. Toimeentulotuen perusosa on valiokunnan mukaan tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvon edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii, eli perusosalla katetaan osaksi sellaisia menoja, jotka eivät kuulu kyseisen perusoikeuden mukaiseen välttämättömään toimeentuloon. Toisin sanoen toimeentulotuen tasoa ei valiokunnan mukaan pidä ymmärtää hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin (PL 19 § 1 momentin) mukaiseksi vähimmäistasoksi.¹⁹⁸ Perustuslakivaliokunta onkin tulkinnut PL 19 § 1 momentissa turvattua oikeutta *suppeasti*, eli oikeus sisältäisi tällöin vain välttämättömän ravinnon, vaatetuksen ja asumisen järjestämisen¹⁹⁹.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että ihmisarvoisen elämän edellyttämälle välttämättömälle toimeentulolle on perusteltavissa laajempikin tulkinta. Tuorin mukaan laajempi tulkinta viittaisi sanamuodon mukaisesti siihen, että ihmisarvoisen elämän turva tarkoittaa jotain muutakin kuin pelkästään biologiselle olemassaololle välttämättömien edellytysten turvaamista.²⁰⁰ *Pentti Ara-*

netaan toimeentulotuen perusosaa. Tästä aiheutuu, että valta määritellä perusoikeuden vähimmäistason sisältö siirtyy perustuslakivaliokunnalta yksittäisiin viranhaltijoiden tekemiin päätöksiin. Tämä taas on ongelmallista, kun otetaan huomioon perustuslain 80.1 § sekä lailla säätämisen velvoitteen kannalta, silloin kun perusoikeutta rajoitetaan. (Rautiainen 2013, s. 269–270.)

¹⁹⁷ PEVL 31/1997 vp, s. 2.

¹⁹⁸ PEVL 31/1997 vp, s. 2–3.

¹⁹⁹ Tuori 2011, s. 730.

²⁰⁰ Tuori 2011, s. 729–730.

järvi on myös katsonut, että ihmisarvoisen elämän voidaan katsoa sisältävän biologisen olemassaolon turvaamisen lisäksi myös kulttuurillisesti ja historiallisesti määräytyneitä ainesosia. Arvot, tottumukset sekä yhteiskunnan taloudellinen tila määrittelevät ajoittain ihmisarvon elämän määritelmän.²⁰¹ Oikeuskirjallisuuden mukaan eksistenssiminimi (eli välttämätön ravinto, vaatetus ja asumisen turvaaminen) vastaisi enemmänkin perustuslain 7.1 §:n oikeus elämään -tasoa kuin välttämätöntä toimeentuloa. Yhteiskunnan vauraus huomioon ottaen välttämätön toimeentulo olisi siis jotain enemmän.²⁰²

Paula Ilveskivi on ollut myös ilmaisun laajemman tulkinnan kannalla. Hänen mukaansa suppea tulkinta olisi vastoin säännöksen sanamuotoa ja perustuslain 1 §:n sisältämiä arvoja. Ihmisarvoisen elämän määrittely tulisi siis ymmärtää laajemmin kuin pelkästään hengissä pysymisenä ja yksilön biologisten tarpeiden tyydyttämisenä. Laajempaa tulkintaa perustelevat perustuslain 1.2 §:n sisältämät yhteiskunnan perustavaa laatua olevat arvot ihmisarvon loukkaamattomuudesta sekä oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa, jotka ohjaavat perustuslain tulkintaa. Ilveskiven mukaan lain soveltajan tulisikin arvioida tätä käsitettä perustuslakivaliokunnan lausunnon lisäksi myös säännöksen sanamuotoon painottuen sekä huomioimalla perustuslain 1 §:n arvot sekä perustuslain 22 §:n velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vaikka perustuslakivaliokuntaa pidetäänkin auktoritatiivisena perustuslain tulkitsijana, on kuitenkin huomioitava, että sen esittämät tulkinnat edustavat tulkintaa *in abstracto*. Lain soveltaja joutuu tulkitsemaan lakia konkreettisesti yksittäistapauksessa, jolloin perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat vain yksi osa oikeudellista lähdemateriaalia.²⁰³

Toimeentulotuen tarkoituksena on antaa mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan, ei pelkästään pyrkimys pitää henkilöä tai perhettä hengissä. Itsenäisen selviytymisen edistäminen on kirjattu toimeentulotukilain 1 §:ään. Näin ollen toimeentulotuella on myös laajempi tehtävä kuin vain ihmisarvoiselle elämälle välttämättömän turvan antaminen eli niin sanotun eksistenssiminimin täyttäminen.²⁰⁴ Toimeentulotukilain tarkoitus ja tavoitteet tulisi ottaa huomioon toimeentulotuen perusosan alentamista pohdittaessa. *Laura Kalliomaa-Puha* onkin muistuttanut, että perusoikeusmyönteisen tulkinnan periaate, yksilölle myönteisen tulkinnan ja kokonaisvaltaisen tulkinnan periaatteet tulisi pitää aktiivisesti käytössä.²⁰⁵

²⁰¹ Arajärvi 2011, s. 51–52, ks. myös Tuori 2011, s. 730.

²⁰² Arajärvi 2002, s. 273.

²⁰³ Ilveskivi 2000, s. 31–32 ja 141.

²⁰⁴ HE 217/1997 vp, s. 17.

²⁰⁵ Kalliomaa-Puha 2013, s. 39.

Ihmisarvoisen elämän edellyttämää välttämätöntä toimeentuloa tulkittaessa tulisi myös huomioida käsitteen dynaamisuus ajan kuluessa. ”Ihmisarvoinen elämä” ja välttämätön toimeentulo” voidaan käsittää eri tavoin esimerkiksi kymmenen vuoden päästä, vaikka oikeus välttämättömään toimeentuloon (PL 19.1. §) olisi edelleen täysin samassa muodossa perustuslaissa määriteltynä perusoikeutena²⁰⁶.

Toimeentulotukilain 9 §:ssä on määritelty toimeentulotuen perusosan suuruus, joka yksin asuvalla on 448,89 euroa. Tämän suuruutta kuitenkin tarkistetaan vuosittain lain 9 a §:n mukaisesti, ja vuonna 2016 yksin asuvan perusosaksi on määritelty 485,50 euroa. Toimeentulotuen perusosa on jo nykyisellään matala, ja perusosan alentaminen on työttömän kannalta tuntuva. Esimerkiksi jos yksin asuvan perusosaa alennetaan 20 prosenttia, on perusosa tällöin 388,40 euroa, jolla pitäisi kattaa kaikki perusosaan sisältyvät menot (kuten ruoka, vaatetus, julkinen liikenne jne.) Mikäli perusosaa alennetaan 40 prosenttia, jää perusosaksi vain 291,30 euroa.²⁰⁷ Mikäli perusosaa alennetaan useamman kuukauden ajan peräkkäin, on nähdäkseni ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon toteutuminen ja alentamisen kohtuullisuus tällöin jo kyseenalaista. Toimeentulotuen hyväksyttävästä tasosta konkreettisesti on ylipäättänsä käyty melko niukasti keskustelua niin oikeuskirjallisuudessa, lainvalmisteluasiakirjoissa kuin oikeuskäytännössäkin²⁰⁸.

Perustuslakivaliokunta on aikanaan määritellyt toimeentulotuen määrän sosiaalisesti hyväksyttäväksi, vaikka toimeentulotuki on tosiasiallisesti tasoltaan melko alhainen. Kun pitkäaikainen toimeentulotuen asiakas elää pelkällä toimeentulotuella, voidaan Arajärven mukaan jo lähestyä ihmisarvoisen elämän edellyttämää alarajaa, eikä silloin ole kyse sosiaalisesti hyväksyttävästä elämästä.²⁰⁹ Kun lisäksi otetaan huomioon toimeentulotuen perusosan alentaminen pitkäaikaisasiakkailla, voi alentaminen johtaa ihmisarvoisen elämän alarajan alapuolelle. Perusosan alentamisen harkinnassa olisi tärkeä ottaa huomioon jo valmiiksi alhainen toimeentulotuen taso. Etenkin kun tulkitaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa sanamuotonsa mukaisesti.

Välttämättömän toimeentulon määrittelyä tarkasteltaessa tulee ottaa myös huomioon Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset. TSS-sopimuksen 11 artiklassa tyydyttäväksi elintason on katsottu sisältävän riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon. Tämän lisäksi se sisältää

²⁰⁶ Husa 2001, s. 1149.

²⁰⁷ Ks. Pajukoski 2012, s. 236.

²⁰⁸ Kalliomaa-Puha 2013, s. 29.

²⁰⁹ Arajärvi 2002, s. 277.

”oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen”. Ravinto, vaatetus ja asunnon turvaaminen viittaavat eksistenssiminimiin eli suppeaan tulkintaan, kun taas elinehtojen jatkuva parantaminen viittaa laajempaan tulkintaan, jossa kyse on muustakin kuin biologisen jatkuvuuden minimiehdoista. Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjan 13 artiklassa ei suoraan ole löydettävissä välttämättömän toimeentulon määrittelyä, koska artiklassa puhutaan vain ”riittävän avun” turvaamisesta. Tosin Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on määritellyt sosiaaliturvatuksien vähimmäistasoksi 50 prosenttia kansalaisten keskitulosta²¹⁰.

Sosiaalisten oikeuksien komitea on tarkastellut mm. vuonna 2009 ja 2013 Suomen antamien raporttien perusteella toimeentulotuen perusosan alentamista sekä toimeentulotuen tason riittävyyttä. Vuoden 2009 päätelmissä komitea katsoi, että perusosan alentaminen 20 prosentilla ei vielä merkitse sosiaalisen peruskirjan määräyksien rikkomista. Komitea viittasi tällä siihen, että toimeentulotuen alentaminen koskee ainoastaan perusosaa, eikä toimeentulotuen ”lisäosia” (esim. asumiskustannukset ja terveydenhoitomenot). Tähän liittyen se myös tarkasteli yleisemmin toimeentulotuen tasoa ja sen riittävyyttä todeten, että toimeentulotuen kokonaismäärästä (perusosa + muut perusmenot) noin 40 % koostuu perusosasta, toiset 40 % asumiskustannuksista ja loppuosa muista kuluista. Komitea totesi saamiensa tietojen perusteella, että Suomessa vuonna 2007 yksin elävä henkilö sai keskimäärin toimeentulotukea kaiken kaikkiaan yhteensä noin 970 euroa. Näin ollen se katsoi, että toimeentulotuen taso on yhteensopiva köyhyysrajan kanssa (50 % kansalaisten keskitulosta), eikä siten yltä köyhyysrajan kynnystä.²¹¹ Vuoden 2013 päätelmissä komitea ei nähnyt ongelmallisena perusosan alentamista koulutuksesta kieltäytyneiltä 18–24 vuotiailta nuorilta peruskirjan määräysten suhteen. Se kuitenkin pyysi seuraavassa raportissa selvitystä pitävätkö vuoden 2009 päätelmissä mainitut prosenttiarvot toimeentulotuen sisällöstä edelleen paikkansa, ja jätti lopullisen arvionsa toimeentulotuen riittävyydestä vielä auki.²¹²

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea julkaisi 11.2.2015 päätöksen (88/2012), joka koskee Suomen sosiaaliturvatuksien vähimmäistasoa. Suomen sosiaali oikeudellinen seura oli vuonna 2012 tehnyt järjestökantelun Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle. Kantelussa väitettiin, että monet Suomen sosiaaliturvatuudet eivät yllä siihen tasoon, jota Euroopan sosiaalinen peruskirja edellyttää. Kantelussa käsiteltiin myös toimeentulotuen perusosan riittävyyttä. Komitea totesi, että sosiaaliavustuksen tulee olla riittävä eli toisin sanoen sen tulee tehdä

²¹⁰ Ks. esim Euroopan sosiaalisten oikeuksien päätös 88/2012.

²¹¹ Sosiaalisten oikeuksien komitean päätelmät 2009.

²¹² Sosiaalisten oikeuksien komitean päätelmät 2013.

saajalleen mahdolliseksi elää kohtuullista elämää ja kattaa heidän perustarpeensa. Arvioidessaan avustuksen tasoa komitea kiinnitti huomiota perusetuuksiin, lisäetuuksiin ja etuuksien kynnyksiin Suomessa. Komitea vertasi yksittäisten etuuksien tasoa suhteessa suomalaisten keskituloon; se on asettanut 50 prosentin ekvivalentin mediaanitulon vaatimuksen, laskettuna Eurostatin köyhyysriskirajasta (vuonna 2013 50 prosenttia yhden henkilön mediaanitulosta oli 970 euroa ja toimeentulotuen perusosa oli 477,26 euroa). Komitea totesi, että toimeentulotuen perusosa vuonna 2013 oli siten vähemmän kuin 25 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta. Komitea on katsonut, että avustus on riittävä silloin, kun yksin asuvalle henkilölle maksetut kuukausittaiset tukietuudet (perus ja/tai lisäetuuksien) eivät ole merkittävästi alle köyhyysrajan.²¹³

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi komitealle antamassa vastauksessaan, että se tulkitsee suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää toisin kuin komitea. Vähimmäisturvan riittävyttä tulisi ministeriön mukaan arvioida kokonaisuutena, johon sisältyvät kaikki rahana maksettavat sosiaalietuudet ja palvelut. Tästä huolimatta komitea ei kuitenkaan katsonut näytetyksi, että kaikki tarpeessa olevat henkilöt saavat varmasti toimeentulotukea, joka on riittävää. Komitea päätyi siihen, että Suomi on rikkonut Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklaa ja piti toimeentulotuen perusosan rahallista määrää riittämättömänä.²¹⁴

Toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentin soveltaminen saattaa osoittautua ongelmalliseksi, koska ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo on hankala konkreettisesti määritellä, etenkin kun toimeentulotukea lähtökohtaisesti pidetään sellaisena. Myös edellä esitetyn Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean antaman päätöksen mukaan toimeentulotuen perusosa on katsottu Suomessa riittämättömäksi, joten sen alentaminen olisi ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta kyseenalaista. Sosiaalityöntekijät ovat jopa itse todenneet, että lakimuutosten yhteydessä ei ole korostettu riittävästi sitä, miten riittävä toimeentulo selvitetään ja mikä ylittäänsä on riittävän toimeentulon taso²¹⁵. Voidaankin todeta, että toimeentulotukiasiakkaan subjektiivisen perusoikeuden konkreettinen taso viime kädessä määräytyykin yksittäisen viranhaltijan päätöksellä²¹⁶.

²¹³ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean päätös 88/2012.

²¹⁴ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean päätös 88/2012. Komitea totesi myös muiden sosiaaliturva- etuuksien kuten työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen vähimmäismäärän olevan riittämättömiä Euroopan sosiaalisen peruskirjan kannalta.

²¹⁵ Elina Palola ym. 2012, s. 26.

²¹⁶ Husa 2001, s. 1149 ja Rautiainen 2013, s. 269–270.

Säännöksen soveltaminen vaatii paljon harkintaa ja näin ollen asiakkaan konkreettiset olosuhteet ja tilanne on selvitettävä mahdollisimman hyvin. Tässä säännöksessä korostuu erityisesti hallintolain 31 §:ssä mainittu viranomaisen velvollisuus asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Toimeentulotuen perusosan alentamisessa menettelyä koskevat takeet ovat erityisessä asemassa, koska toimeentulotukiasiakkailta usein puuttuvat taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset voimavarat, joita sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseksi tarvitaan²¹⁷. *Viranomaisen* tehtävänä on huolehtia asian selvittämisestä ja viranomaisen on myös tarvittaessa ohjattava asiakasta esittämään selvitystä tilanteestaan. Viranomaisen tulee selvittää käsiteltävänä oleva asia mahdollisimman perusteellisesti, jotta voidaan tehdä asianmukaisesti perusteltu ja lainmukainen päätös. Myös asiakkaalla on velvollisuus antaa kaikki toimeentulotuen vaikuttavat välttämättömät tiedot (Toimeentulotukilain 17 §). Viranomaisella on kuitenkin päävastuu asian selvittämisestä.²¹⁸

Alentamisen yhteydessä on esimerkiksi huomioitava, että alennettu perusosa ei aina tosiasiallisesti riitä välttämättömiin menoihin. Tämä voi johtua mm. siitä, että asiakas on pahasti velkaantunut taikka hänellä saattaa olla sellaisia menoja (esim. kohtuullisen vuokran ylittäviä asumismenoja), joita ei huomioida menoksi toimeentulotukilaskemassa. Mikäli toimeentulotukilain alentamisen edellytyksiä sovelletaan liian kaavamaisesti, ilman että tehdään 4 momentin edellyttämää arviointia kohtuuttomuudesta ja välttämättömän toimeentulotuen vaarantumisesta, saattaa toimeentulotuen alentaminen johtaa selkeästi toimeentulotukilain 10.4 §:n vastaiseksi, ulottuen jopa perusoikeuden ytimeen.

3.6 Kohtuuttomuuskriteeri

Etuuksien riittävyys tai kohtuullinen määrä ei suoraan ilmene lainsäädännöstä. Kohtuudella on kuitenkin merkitystä lainsäädäntöä sovellettaessa erityisesti toimeentulotuen perusosaa alennettaessa.²¹⁹ Toimeentulotukilain 10.4 §:n mukaan toimeentulotuen perusosan alentaminen ei saa olla kohtuutonta. Näin ollen perusosan suuruutta ei saa alentaa niin paljon, että sen seurauksena henkilölle ei voida enää taata perusoikeussäännöksen mukaista välttämätöntä toimeentuloa. Perustuslakivaliokunta onkin korostanut, että toimeentulotuen perusosaa alennettaessa on

²¹⁷ Ks. Tuori ja Kotkas 2008, s. 307–308.

²¹⁸ Kulla 2012, s. 210. STM:n oppaassa ja muissa ohjeistuksissa on myös painotettu asian huolellista selvittämistä (STM opas 2013, s. 29 ja STM Kuntainfo 5.1.2011).

²¹⁹ Kalliomaa-Puha 2013, s. 29.

varmistettava, ettei yksittäistapauksessa synny hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin (nykyisen PL 19 §:n 1 momentin) vastaisia tilanteita.²²⁰

Oikeuskirjallisuudessa kohtuusharkintaa on käsitelty erityisesti sosiaalietuuksien takaisinperintää koskevilla tilanteilla²²¹. Aiheettomasti maksetun etuuden takaisinperintään liittyvässä kohtuusharkinnassa otetaan vakiintuneen käytännön mukaan huomioon etuuden saajan sosiaalinen tilanne ja taloudellinen asema eli maksukyky²²². Aiheettomasti maksetun etuuden takaisinperintää koskevan kohtuuttomuuden arviointiin liittyviä näkökohtia on nähdäkseni mahdollista soveltaa myös toimeentulotuen perusosan alentamista koskevassa kohtuusharkinnassa.

Ensinnäkin etuuden saajan *taloudellinen asema* on toimeentulotukilain 10.4 §:n kohdalla keskeinen näkökohta, joka tulisi huomioida kohtuusharkinnassa. Kohtuusharkinnassa voidaan ottaa huomioon myös muita näkökohtia, kuten *sosiaaliset näkökohdat* tai *viranomaisen toiminta* (esimerkiksi viranomaisen virhe). Kohtuusharkinta on aina yksilön kokonaistilanteen huomioon ottamista ja siinä pohjimmiltaan on kyse oikeudenmukaisuudesta yksittäistapauksissa. Niinpä sosiaalioikeudellisen kohtuusperiaatteen sisältöä ei voida ennakkollisesti tyhjentävästi määritellä.²²³

Yleinen sosiaalioikeudellinen kohtuusperiaate voidaan kuitenkin *Toomas Kotkaksen* mukaan määritellä pääpiirteittäin seuraavasti: viranomaisen antamaa normia taikka päätöstä voidaan yleisen sosiaalioikeudellisen kohtuusperiaatteen perusteella yksittäistapauksissa muuttaa tai kumota, jos normia tai päätöstä on kokonaistilanne arvioiden pidettävä yksilön sosiaalisen, taloudellisen taikka muun syyn perusteella kohtuuttomana. Yleisellä sosiaalioikeudellisella kohtuusperiaatteella on katsottu olevana vahva institutionaalinen tuki. Kotkas ei kuitenkaan katso erityistä tarvetta yleiselle sosiaalioikeudelliselle kohtuusperiaatteelle, koska kohtuusperiaatteen sijaan voidaan soveltaa suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaatetta sekä perustuslain 19.1 §:ää niissä sosiaalioikeudellisissa tapauksissa, joissa on kyse yksilön välttämättömän toimeentulon turvaamisesta. Sosiaalioikeudelliset kohtuullistamissäännökset (kuten toimeentulotukilain 10.4 §) toteuttavat tavallisen lain tasolla perustuslain 19.1 §:n takaamaa yksilön oikeutta välttämättömään toimeentuloon.²²⁴

²²⁰ Kotkas 2009, s. 768–769, PeVL 31/1997 vp, s. 4.

²²¹ Ks. esim. Kotkas 2009, Tuori ja Kotkas 2008, s. 395–400, Laakso 1990, s. 225–230. Pajukoski on käsitellyt kohtuusharkintaa erityisesti työttömyysturvan osalta (Pajukoski 2012, s. 261–267).

²²² Kotkas 2009, s. 766.

²²³ Kotkas 2009, s. 769–771.

²²⁴ Kotkas 2009, s. 771, 775 ja 777–778.

Kohtuuttomuuden merkitys määrittyy tarkemmin yksilön yksittäistapauksessa ja siihen vaikuttavat monet eri näkökohdat. On myös huomioitava se seikka, että kohtuuttomuus on tosiasiaassa yksittäisen henkilön näkemys tietyistä yksittäisestä tilanteesta, joten käsitys tilanteen kohtuuttomuudesta voi olla erilainen eri henkilöiden näkökulmasta. On myös todennäköistä, että asiakas kokee alentamisen helpommin kohtuuttomaksi kuin viranomainen. Kohtuuttomuuden arviointi onkin suoraan sidoksissa viranomaisen harkintavaltaan. Mielenkiintoista on, että kohtuuttomuudelle perusosan alentamisen suhteen ei löydy erityisiä tarkempia määrittelyjä toimeentulotukilain esitöissä, toisin kuin ihmisarvoisen elämän edellyttämästä toimeentulosta, jonka käsitettä on kuitenkin jossain määrin avattu (lähinnä perusoikeusuudistusta koskevissa lain esitöissä). Perustuslakivaliokunta on kohtuuttomuudesta ainoastaan todennut, että ”kohtuuttomuuskriteeriä tulee tulkita perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti”²²⁵. Näin ollen kohtuuttomuuskriteeriä arvioitaessa yksittäisessä ratkaisutilanteessa tulee huomioida sekä perustuslain 19. 1 § että TSS-sopimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan artiklojen toteutuminen.

Perusosan alentamisen kohtuuttomuutta ja perusoikeusmyönteistä laintulkintaa on käsitelty muun muassa Oulun hallinto-oikeuden antamassa ratkaisussa (Oulun HAO 27.5.2008 T 08/0257/2), jossa toimeentulotuen hakijan perusosaa oli alennettu 40 prosenttia, koska hän oli jättänyt saapumatta työvoiman palvelukeskukseen sovittuun tapaamiseen ja muutoinkin toistuvasti laiminlyönyt oman elantonsa hankkimisen ja suunniteltujen toimenpiteiden toteuttamisen. Kyseessä oli henkilö, joka oli pitkään jatkuneen alkoholin väärinkäytön vuoksi kykenemätön osallistumaan hänen työllistymisensä edistämiseksi tehtävien suunnitelmien laatimiseen ja näiden suunnitelmien noudattamiseen. Henkilö oli useaan kertaan ollut asunnottomana ja hänelle oli määrätty edunvalvoja. Yksilöhuoltojaosto oli pitänyt viranhaltijan päätöksen voimassa. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että hakija ei ollut kykenevä hankkimaan välttämätöntä toimeentuloaan omalla toiminnallaan, viitaten toimeentulotukilain 2 §:n 2 momenttiin. Näin ollen perusosan alentaminen 40 prosentilla katsottiin kohtuuttomaksi hakijan olosuhteet huomioon ottaen ja hallinto-oikeus velvoitti jaoston maksamaan A:lle lisää toimeentulotukea. Hallinto-oikeus totesi toimeentulotukilain ja perustuslain esitöihin vedoten, että perusosan alentamisen tulee perustua *yksilökohtaiseen harkintaan*, jossa perusosan alentamisen *kohtuullisuuden arviointiin* vaikuttaa henkilön kyky omalla toiminnallaan hankkia itselleen riittävä toimeentuloturva. Perusteluissa todettiin, että ”henkilöllä tulee terveydentilansa ja muiden olosuhteittensa puolesta olla etukäteen arvioiden realistiset mahdollisuudet osallistua aktivointisuunnitelmien

²²⁵ PeVL 31/1997 vp, s. 4.

laatimiseen ja noudattaa pitkäjännitteisesti hänen työllistämisekseen laadittavia suunnitelmia”. Lisäksi hallinto-oikeuden perusteluissa korostettiin perusoikeusmyönteistä laintulkintaa.²²⁶

Hallinto-oikeuden ratkaisun perusteella kohtuullisuuden arviointiin vaikuttavana tekijänä on *ihmisen tosiasiallinen kyky hankkia omalla toiminnallaan riittävä toimeentuloturva* eli käytännössä tuen saajaan sosiaaliset näkökohdat. Tässä palataan taas siihen seikkaan, että kirjallisia toimeentulotukihakemuksia käsitteleville etuuskäsittelijöille voi olla hankalaa tai joskus jopa mahdotontakin arvioida asiakkaan tosiasiallista kykyä hankkia itse oma toimeentulonsa. Näin ollen olisi siis perusteltua, että toimeentulotuen perusosan alentamisen päättämisestä vastaisi sosiaalihuollon ammattilainen, joka henkilökohtaisesti tapaa asiakkaita ja näin ollen paremmin pystyy arvioimaan alentamisen kohtuuttomuutta ja ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon vaarantumista, asiakkaan konkreettiset olosuhteet tuntien. Tällöin pystytään parhaiten varmistamaan, ettei syntyisi toimeentulotukilain 10 §:n ja perustuslain 19.1 §:n vastaisia tilanteita.

Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 17.2.2010 T 298) tulee hyvin esille alentamisen kohtuullisuuden arviointi alentamisessa. A:n toimeentulotuen perusosaa oli alennettu 20 prosentilla, koska hän oli ilmoittanut TE-toimistoon, ettei voi ottaa vastaan kokopäivätyötä. A perusteli tätä mm. sillä, että hänellä ei kuuden lapsen yksinhuoltajaäitinä ole mahdollista työskennellä kokopäiväisesti, mutta hän voi sen sijaan ottaa vastaan osa-aikatyötä. A:n mukaan kokopäiväinen työssäkäynti yleisillä kulkuvälineillä venyttäisi työpäivät 12 tunnin mittaisiksi. Turun hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen, koska se katsoi, että hän oli omalla laiminlyönnillään aiheuttanut sen, että työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä ei voida hänelle TE-toimistosta tarjota, joten alentamisen edellytykset ovat täyttyneet. Hallinto-oikeus ei katsonut alentamisen olevan kohtuutonta. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin piti perusosan alentamista kyseisessä tilanteessa toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla kohtuuttomana ja kumosi HAO:n ja perusturvalautakunnan päätökset ja palautti asian sosiaali- ja terveyslautakunnalle täysimääräisen perusosan maksamista varten.²²⁷ Kyseisessä ratkaisussa tulee hyvin esille se, että vaikka alentamisen edellytykset muuten täyttyisivätkin, on alentamisen kohtuuttomuutta aina harkittava yksilölliset seikat huomioiden.

²²⁶ Oulun HAO 27.5.2008 T 08/0257/2

²²⁷ KHO17.2.2010 T 298 Dnro 1993/2/09

Toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentissa myös mainitaan, että toimeentulotuen perusosan alentaminen voidaan tehdä enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan kieltäytymisestä tai lainlyönnistä. Tämä säännös on aiheuttanut tulkinnallista ongelmaa siitä, voidaanko perusosan alentamista ns. ”ketjuttaa” eli alentaa perusosaa uudelleen heti kahden kuukauden alentamajakson jälkeen? Vai tulisiko säännöstä tulkita niin, että kahden kuukauden jälkeen alentamista ei saisi enää lainkaan tehdä? Korkein hallinto-oikeus on päätenyt ensimmäiseen tulkintavaihtoehtoon: Ratkaisussa KHO 2000:16 toimeentulotuen perusosaa voitiin alentaa 40 prosentilla kahdeksi kuukaudeksi välittömästi edellisen kahden kuukauden samansuuruisen alennusjakson jälkeen, kun hakija ei viranhaltijan uudesta kehotuksesta huolimatta ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon. Kyseisessä ratkaisussa KHO ei ainakaan ilmeisesti tulkinnut tapausta perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. *Jaakko Husa* on arvioinut, että kyseisessä tapauksessa perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla olisi voitu päätyä toisenlaiseen lopputulokseen. Husa onkin todennut, että ”...ketjuttamismahdollisuuden pitäminen lainmuokaisena on varsin vaikeasti yhteen sovitettavissa perusoikeusmyönteisen laintulkintatavan kanssa; tuen alentaminen kun on jo väistämättä lähtökohtaisesti ”perusoikeusepäystävällistä”. ”²²⁸

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa 3797/4/09 oli käsiteltävänä kantelu, jossa kantelijan perusosaa oli alennettu 20 prosentilla katkeamattomasti 2 vuoden ajan (ajalla 2009–2011). Tällainen pitkään ja katkeamattomasti jatkunut alentaminen on nähdäkseni hyvinkin kyseenalaista ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulotuen toteutumisen kannalta. Voidaan jopa kysyä, että puututaanko alentamisella tällöin jo subjektiivisen perusoikeuden ytimeen²²⁹? Tällainen alentaminen voidaan katsoa myös kohtuuttomaksi asiakkaan taloudellisen aseman ja sosiaalisten näkökohtien kannalta. Oikeusasiamies korostikin kyseisessä ratkaisussa toimeentulotukilain 10 §:n säännösten perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Tällainen tapaus on omiaan ilmaisemaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisen periaatteen (kuten myös sosiaalihuollon myönteisen tulkinnan periaatteen) vaikutuksen harkintaa ohjaavana periaatteena; tämän periaatteen painottaminen viranhaltijan ratkaisussa olisi voinut johtaa siihen, että alentaminen olisi jossain kohdin katkaistu kun alentaminen on jatkunut kohtuuttoman pitkään.

²²⁸ Husa 2001, s. 1149–1150 ja KHO 2000:16 (6.3.2000 T 452).

²²⁹ Ks. Husa 2001, s. 1150.

4 KUNTIEN SOVELTAMISOHJEET

4.1 Soveltamisohjeiden erityispiirteet

Ensiasteen sosiaali oikeudellinen päätöksenteko poikkeaa muista oikeudenaloista normipohjaltaan ja oikeuslähteiltään: Sosiaali oikeudessa lainsäädäntöä täydentävät usein viranomaisnormit. Esimerkiksi toimeentulotuessa sosiaali- ja terveysministeriön laatimien ohjeistusten lisäksi kuntien sosiaalilautakunnat ovat usein antaneet alaisilleen viranhaltijoille toimeentulotuen soveltamisohjeita. Näiden oikeuslähteopillinen asema on katsottu olevan jossain määrin epäselvä. Ne kuitenkin todellisuudessa ohjaavat ensi asteen päätöksentekoa kenties merkittävämminkin kuin lain säännökset. Sosiaali oikeuden päätöksenteolle on myös luonteenomaista joukko- luonteisuus ja tästä johtuva kiire. Sosiaali oikeuden sääntelyalueella ensi asteen päätöksenteosta vastaavat pääosin muut kuin lakimiehet, esimerkiksi sosiaalityöntekijät. Hyvin teknisen ja toisaalta myös hyvin väljän normiston soveltaminen vaatiikin usein muunlaista kuin oikeudellista asiantuntemusta.²³⁰

Kunnan sosiaalihuollon monijäsenisellä toimielimellä on tietty ohjausvalta sen alaisten viranhaltijoiden suhteen. Toimielin voi antaa ohjausvaltansa nojalla viranhaltijoita velvoittavia normeja menettelystä, joita näiden on päätöksenteossaan noudatettava. On kuitenkin huomioitava, että nämä normit eivät saa olla ristiriidassa lakien tai asetusten kanssa. Kunnan soveltamisohjeilla ei siis voida oikeudellisesti sitovasti asettaa sellaisia ehtoja, jotka eivät perustu ylemmänasteisiin säännöksiin. Näin ollen ohjeissa ei voida myöskään rajoittaa etuutta sisällöltään tai tasoltaan siitä mitä laki edellyttää. Suomalaisessa hallinto-oikeudessa on perinteisesti katsottu, viranomaiset ja virkamiehet ovat velvollisia noudattamaan ylempien viranomaisten/virkamiehen määräyksiä, mikäli nämä eivät ole sisällöltään ilmeisen lainvastaisia. Kunnalliset viranhaltijat ovatkin velvollisia noudattamaan sitoviksi tarkoitettuja soveltamisohjeita, mikäli nämä eivät ole ilmeisessä ristiriidassa lainsäädännön kanssa.²³¹

Soveltamisohjeiden lisäksi kunnissa sovelletaan esimiehen antamia suullisia ja kirjallisia ohjeistuksia. Kuntien yksityiskohtaisemmat kirjalliset ohjeistukset voivat olla tarpeellisia erityi-

²³⁰ Tuori & Kotkas 2008, s. 6.

²³¹ Tuori & Kotkas 2008, s. 139–141.

sesti kirjallisessa etuuskäsittelyssä, jossa ei tavallisesti tehdä yksilöllistä tarveharkintaa edellyttäviä päätöksiä.²³² Soveltamisohjeet nopeuttavat päätöksentekoa ja niillä myös pyritään varmistamaan kuntalaisten (muodollinen) yhdenvertaisuus; samankaltaisissa tapauksissa pyritään noudattamaan yhtenäistä ratkaisulinjaa²³³.

Kuntien soveltamisohjeilla voi olla myös negatiivisia vaikutuksia. Ne saattavat aiheuttaa eriarvoisuutta valtakunnallisesti katsoen hakijoiden kesken eri puolella Suomea. Lisäksi ne saattavat ohjata päätöksenteon liian kaavamaiseksi. Vaikka yksittäisten hakijoiden oikeutta toimeentulotukeen ei ole sitovasti ratkaistu soveltamisohjeilla, nämä ohjeet kuitenkin käytännössä ohjaavat viranhaltijoiden päätöksentekoa.²³⁴ Myös sosiaalityöntekijät ovat pitäneet ongelmallisena sitä, että vaikka harkinnan pitäisi aina olla yksilökohtaista, ohjeet alkavat helposti määrittämään työskentelyä. Sosiaalityöntekijät ovatkin heille suunnatussa kyselyssä todenneet, että vaikka laki on aina tulkittavissa, kaupungin omat ohjeet ”tekevät usein tulkinnan työntekijän puolesta”.²³⁵ Toimeentulotukiohjeiden kaavamainen soveltaminen voi siis johtaa siihen, että toimeentulotuen hakijan tosiasiallista tilannetta ei katsota tarpeelliseksi selvittää riittävästi, eikä yksilöllisiä olosuhteita oteta tarpeeksi huomioon²³⁶. Tämä taas voi olla ristiriidassa lain tarkoituksen kanssa: harkintavaltaa on tarkoituksella sisällytetty lainsäädäntöön, jotta kunkin tapauksen yksilölliset piirteet huomioidaan lakia sovellettaessa²³⁷.

Koska kunnan antamilla soveltamisohjeilla tosiasiassa ohjataan viranhaltijoiden päätöksentekoa, ohjeet myös muodostavat osan siitä aineistosta, johon toimeentulotukipäätös perustuu. Tällöin niiden merkitys viranhaltijan harkinnassa ja päätöksenteossa voi olla merkittävä. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussa (4169/4/09) todennut, että ”kunnan antamat soveltamisohjeet eivät kuitenkaan sido muutoksenhakuelimiä niiden päättäessä yksilön oikeudesta palvelun tai muun taloudellisen etuuden saamiseen. Ohjeet eivät myöskään sido yksittäistä viranhaltijaa hänen tehdessään yksilöä koskevia päätöksiä sillä tavoin, että ohjeilla voitaisiin asettaa palvelujen tai etuuksien saamiselle tai niiden tasolle sellaisia ehtoja tai rajoituksia, jotka ovat lakiin perus-

²³² Linnakangas 2010, s. 241.

²³³ Linnakangas 2010, s. 241 ja Tuori & Kotkas 2008, s. 141.

²³⁴ Linnakangas 2010, s. 241 ja Huhtanen 1994, s. 321.

²³⁵ Palola ym. 2012, s. 33.

²³⁶ Kalliomaa-Puha 2013, s. 28, ks. myös Huhtanen 1994, s. 167.

²³⁷ Ks. Huhtanen 1994, s. 296.

tumattomia. Koska kunnan antamat ohjeet voivat olla lakien ja asetusten säännöksiä täydentäviä ja koska niillä ei voida rajoittaa yksilön oikeutta lailla turvattuihin palveluihin tai etuuksiin, on niillä merkitystä ennen kaikkea yhtenäisen ratkaisukäytännön saavuttamiseksi kunnassa ”.²³⁸

Mikäli toimeentulotukiasiakas katsoo soveltamisohjeet lainvastaisiksi, on hänen tehtävä kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle, koska kunnan toimielimen päätökset soveltamisohjeista eivät ole valituskelpoisia. Toimeentulotuen soveltamisohjeista onkin tehty useita kanteluita lähes vuosittain, erityisesti opiskelijoiden toimeentulotuen osalta. Vuonna 1994 kuntien toimeentulotukiohjeet olivat apulaisoikeusasiamiehen aloitteesta laajan tarkastelun kohteena. Läninhallitukset arvioivat tuolloin alueensa kuntien toimeentulotukiohjeiden lainmukaisuutta. Tämän myötä selvisi, että kuntien ohjeet erosivat merkittävästi toisistaan ja soveltamisohjeita noudatettiin liian kaavamaisesti, ilman yksilöllistä tarveharkintaa. Esimerkiksi yrittäjiä, opiskelijoita ja työttömiä kohdeltiin eri tavalla kuin muita tuen saajia ja näiden ryhmien oikeutta toimeentulotukeen rajoitettiin erityisohjeilla.²³⁹

Kunnan antama toimeentulotuen soveltamisohje saattaa joissain tapauksissa olla lainvastainen. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi Hyvinkään kaupungin perusturvalautakunnan ohjeen (2004) toimeentulotulotuen soveltamiseksi olevan toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n vastainen. Ohje oli lainvastainen siltä osin kuin ohjeen mukaan opiskelijan perusosaa alennetaan 20 prosentilla yksinomaan sillä perusteella, että hänellä ei ole oikeutta opintolainan valtiontakaukseen. Toimeentulotukilain 10 §:n mukaan perusosan alentaminen ei ole mahdollista yksinomaan sen perusteella, että opiskelijalla on luottomerkintä, mistä johtuen hän ei ole voinut saada opintolainaa. Oikeusasiamies korosti, että ohjeiden annossa tulee ottaa huomioon, että ne eivät saa olla ristiriidassa lainsäädännön ja oikeuskäytännön kanssa. Soveltamisohjeilla ei voi heikentää asiakkaiden oikeutta toimeentulotukeen sellaisilla perusteilla, joita ei ole mainittu laissa.²⁴⁰ Myös sosiaali- ja terveysministeriön laatimassa toimeentulotuen soveltamisoppaassa on painotettu, että muissa kuin toimeentulotukilain 10 §:n luetelluissa tilanteissa toimeentulotuen perusosaa ei saa alentaa²⁴¹.

Yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen tulisi turvata jo ensiasteen päätöksenteossa eikä vasta mahdollisessa muutoksenhakuvaiheessa. Tämä edellyttäisi sitä, että perus- ja ihmis-

²³⁸ AOa 29.10.2010 Dnro 4169/4/09

²³⁹ Linnakangas 2010, s. 241.

²⁴⁰ EOa 9.8.2005 Dnro 2347/4/03

²⁴¹ STM:n toimeentulotukiopas 2013, s. 99.

oikeudet otetaan vakavasti ulkopuolisten oikeusasemaan vaikuttavassa hallinnon sisäisessä normiohjauksessa. Perus- ja ihmisoikeuksiin tulisi kiinnittää huomiota myös viranhaltijoiden koulutuksessa, jotta heillä ylipäänsä olisi edellytyksiä arvioida ratkaisuja perusoikeusnäkökulmasta. Tämä korostuu etenkin sosiaali-oikeuden ensiasteen päätöksenteossa, jossa yksilöihin kohdistuvia päätöksiä tekee muut kuin lakimiehet.²⁴²

Kuntien laatimat toimeentulotuen soveltamisohjeet ovat julkisuuslain tarkoittamia julkisia asiakirjoja, joten kunnan tulee esittää ne pyydettyinä²⁴³. Useilla kunnilla on soveltamisohjeet julkisesti näkyvillä internetsivuilla, mutta niistä on saatettu poistaa joitakin kohtia (kuten viranomaisen sisäiseen työskentelyyn liittyvät seikat). Seuraavassa luvussa tarkastelen Helsingin, Vantaan, Tampereen, Turun ja Oulun laatimia toimeentulotuen soveltamisohjeita. Tarkoituksena on siis selvittää, miten näissä ohjeissa toimeentulotuen myöntämisestä vastaavia viranhaltijoita on ohjeistettu perusosan alentamista koskevissa tilanteissa, ja analysoida ohjeiden sisältöä suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön ja perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan.

4.2 Perusosan alentaminen kuntien soveltamisohjeissa

4.2.1 Helsinki

Helsingin kaupungin laatimissa toimeentulotuen soveltamisohjeissa on korostettu, että ohjeistus noudattaa STM:n soveltamisopasta, koska STM:n opas on ensisijaisesti noudatettava ohje, jota Helsingin oheistus täydentää. STM:n ohjeistusta ei toisteta ohjeissa, vaan kirjattuna ovat Helsingin omat käytännön selvennykset. Soveltamisohjeet ovat julkisesti nähtävissä internetissä. Helsingin kaupungin delegointisäännön (1.1.2016) sekä ohjeistuksen etuuskäsittelijän päätösvallasta (27.4.2015) olen saanut Helsingin kaupungilta sähköpostitse niitä pyydettyäni.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden delegointisäännön 30 §:n mukaan toimeentulotuen maksatuksen etuuskäsittelijä päättää perustoimeentulotuen myöntämisestä ja takaisinperinnästä sekä täydentävästä toimeentulotuesta ja sen takaisinperinnästä, kun sen myöntämiseen ei liity erityistä tarveharkintaa²⁴⁴. Etuuskäsittelijöiden päätösvaltaa koskevalla ohjeistuksella linjataan etuuskäsittelijän harkintavallan rajoja toimeentulotukipäätöksissä. Ohjeen tavoitteena on turvata toimeentulotukityön toimintayhtenäisyys ja asiakkaiden samanarvoinen asema toimeentulotukea myönnettäessä. Ohjeessa on lueteltu ne tilanteet, joissa etuuskäsittelijä käyttää

²⁴² Ilveskivi 2000, s. 75.

²⁴³ AOa 29.10.2010 Dnro 4169/4/09

²⁴⁴ Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden viranhaltijoiden päätösvallan käyttämistä koskeva sääntö

harkintaa perustoimeentulotuessa huomioon otettavissa tuloissa ja menoissa (esimerkiksi vuokran huomioiminen menona).²⁴⁵ Ohjeissa ei ole mainittu etuuskäsittelijän päätösvallasta perusosan alentamiseen, joten ohjeista saadun käsityksen mukaan Helsingissä etuuskäsittelijällä ei ole oikeutta tehdä päätöstä perusosan alentamisesta.

Ohjeessa on sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan päätösvallasta kirjattu seuraavasti: ”se toimeentulotukeen liittyvä päätöksenteko, johon etuuskäsittelijällä ei ole päätösvaltaa, on sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan tehtävänä. Sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja tekee päätöksen, kun asiakkaan tilanne on epäselvä, ohjeista ei saa riittävän yksityiskohtaista tietoa päätöksen tekemiseen tai sen tekeminen edellyttää erityistä harkintaa”. Sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja tekee päätöksen mm. perusosan alentamisesta 20 tai 40 prosentilla.²⁴⁶

Kuten sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukioppaassa, myös Helsingin soveltamisohjeissa on erikseen käsitelty perusosan alentamisen erityistilanteita (opiskelijat ja yrittäjät). Ohjeisiin on opiskelijoiden kohdalla kirjattu, että työstä kieltäytyminen ja oman elatuksen laiminlyönti voivat olla joissakin tilanteissa peruste myös opiskelijan perusosan alentamiselle. Alentamista voi harkita esim. silloin, kun ”huomattavan pitkään ilman pätevää syytä kestäneiden opintojen saattaminen loppuun kohtuullisessa ajassa ei ole todennäköistä eikä opiskelija hae saatavilla olevaa työtä oman elatuksensa turvaamiseksi”. Toimeentulotuen alentamisen yhteydessä on tehtävä suunnitelma asiakkaan taloudellisen tilanteen kohentamiseksi. Toimeentulotuen alentamisen perusteet tulee ilmoittaa asiakkaalle päätöksenteon yhteydessä. Opiskelevaa asiakasta tulisi ohjeiden mukaan kehottaa ”valikoimattomaan aktiiviseen työnhakuun”.²⁴⁷

Yrittäjien perusosan alentamisesta on soveltamisohjeisiin kirjattu, että ”yrittäjän perusosaa voidaan alentaa enintään 20 prosenttia, jos yrittäjä on jatkamalla pitkään kannattamatonta yritystoimintaansa laiminlyönyt velvollisuutensa pitää huolta omasta elatuksestaan. Jos hän ei olisi kirjautunut yrittäjäksi, hänellä olisi ollut mahdollisuus päästä ensisijaisten tukijärjestelmien piiriin”.²⁴⁸ Tämä ohjeistus vastaa korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä KHO 2001:1472, jossa katsottiin, että myös yrittäjien toimentulotukea on mahdollista alentaa 10 §:n mukaisesti.

²⁴⁵ Helsingin kaupungin ohjeistus etuuskäsittelijöiden päätösvallasta 27.4.2015.

²⁴⁶ Helsingin kaupungin ohjeistus etuuskäsittelijöiden päätösvallasta 27.4.2015

²⁴⁷ Helsingin soveltamisohjeet, s. 9.

²⁴⁸ Helsingin soveltamisohjeet, s. 18.

Yrittäjien kohdalla on edelleen ohjeistettu seuraavasti: ”Jos yrittäjä on toistuvasti ilman perusteltua syytä kieltäytynyt ilmoittautumasta työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi, perusosa voidaan alentaa 40 prosenttia”. Perusosan alentaminen ei saa johtaa kohtuuttomuuteen eikä se saa olla enempää kuin kaksi kuukautta kerrallaan. ”Alentamista harkittaessa on otettava huomioon yrittäjän iän, terveydentilan ja ammattitaidon asettamat rajoitukset saada työtä työmarkkinoilla.”²⁴⁹ Alentamisen kohtuuttomuutta on siis ohjeistettu harkitsemaan asiakkaan yksilökohtainen tilanne huomioiden. Yrittäjien perusosan alentamista koskeva ohjeistus vastaa oikeuskäytännössä omaksuttua linjaa.

4.2.2 Vantaa

Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan antamat toimeentulotukiohjeet ovat julkisesti näkyvissä internetissä. Vantaan sosiaalityön esimieheltä *Assi Sihvoselta* 16.2.2016 sähköpostitse saadun tiedon mukaan ”Vantaalla perusosan alentamisesta päättää sosiaalialan ammatillinen henkilö koska perusosan alentamisen yhteydessä tehdään aina, mikäli mahdollista suunnitelma. Kun sosiaalialan ammatillinen henkilö (sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja) on linjannut, että henkilön perusosa voidaan alentaa, etuuskäsittelyssä voidaan allekirjoittaa päätös jossa perusosa on alennettu. Ellei sosiaalityön suunnitelmaa ole, sosiaalityön ammatillinen henkilö (sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja) allekirjoittaa etuuskäsittelyssä tehdyn päätöksen, jossa perusosa on alennettu.”.

Vantaan toimeentulotuen soveltamisohjeissa on opiskelijoiden osalta linjattu, että ”Mikäli hakija opiskelee tulottomana sellaista tutkintoa (esim. aikuislukio, avoin yliopisto, yksityiskoulu), johon ei ole mahdollista saada opintoetuuksia, voidaan toimeentulotuen normia sosiaalityön suunnitelmalla alentaa, ellei se ole kohtuutonta opiskelijan tilanne huomioiden. Opiskelijalle annetaan aina järjestelyaikaa vaihtaa opinnot opintotukeen oikeuttaviksi opinnoiksi. Harkinnan tekee sosiaalialan ammatillinen henkilö”. Lisäksi ohjeissa on opiskelijoiden kohdalla huomautettu, että työstä kieltäytymistä ja oman elatusvelvollisuuden laiminlyönnistä koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi myös toimeentulotukea hakevien opiskelijoiden kohdalla: Toimeentulotukilain 2 a §:n 1 mom. 2 kohdan mukaan toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias on velvollinen ilmoittautumaan työnhakijaksi työvoimatoimistoon, ellei hän opiskele päätoimisesti. Asiakkaan opiskelu päätoimisesti selvitetään, ja mikäli perusosan alentaminen tehdään, sen on perustuttava sosiaalityön suunnitelmaan. Mikäli opiskelija ei saa ensisijaista etuutta

²⁴⁹ Helsingin soveltamisohjeet, s. 18.

(opintotukea ja/tai opintolainaa), voidaan opiskelijaa tukea toimeentulotuella sosiaalityön suunnitelman perusteella.²⁵⁰

Yrittäjien kohdalla on ohjeissa viitattu KHO:n ratkaisuun 2001:1472. Ohjeiden mukaan, ”Mikäli yrittäjä jatkaa kannattamatonta yritystoimintaansa, häneen voidaan soveltaa palkkatyöstä kieltäytymistä ja oman elatuksen laiminlyömistä koskevia säännöksiä. Yrittäjää ei voida velvoittaa lopettamaan yritystoimintaansa, mutta hänen toimeentulotukensa perusosaa voidaan alentaa enintään 20 prosentilla.”²⁵¹

Toimeentulotukilain 10 §:n edellytykset alentamiselle on esitetty tiivistetysti. Ohjeisiin on kirjattu toimeentulotukiasiakkaan perusosan alentamisen mahdollisuus, mikäli asiakas ei ilmoit-taudu työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi (Toimeentulotukilain 2 a §). Ohjeissa kuitenkin huomautetaan, että ”toimeentulotukea tulee myöntää, vaikka työttömäksi itsensä ilmai-seva asiakas ei ilmoittautuisi työnhakijaksi. Tilanteissa, joissa tämä jatkuu useamman kuukau-den, tulee selvittää, miten asiakas tosiasiallisesti tulee toimeen alennetulla perusosalla ja onko hänen kohdallaan todennettavissa muita toimeentulon saamisen tapoja. Erityisesti alle 30 vuo-tiaan nuoren aikuisen kohdalla arvioidaan syrjäytymiskehitys ja järjestetään tarvittava sosiaali-nen tuki.” Ohjeissa myös korostetaan, että perusosaa alennetaan 40 % vain poikkeuksellisesti ja hyvin perustellusta syystä.²⁵² Tällä ohjeistuksella näyttäisi olevan kytkös toimeentulotukilain 10.4 §:n edellyttämään kohtuullisuusharkintaan sekä ihmisarvoisen elämän edellyttämän vält-tämättömän toimeentulon varmistamiseen.

Ohjeissa on korostettu myös ammatillista koulutusta vailla olevien 18–24 vuotiaiden nuorten yksilökohtaista arviointia ja nuoren kokonaistilanteen huomioon ottamista perusosan alentami-ssa: perusosan alentaminen ei saa vaarantaa nuoren välttämätöntä toimeentuloa ja alentami-sen yhteydessä on tehtävä tavoitteellinen suunnitelma elämänhallinnan parantamiseksi. Edel-leen on huomautettu, että myös nuorisotakuu velvoittaa sosiaalityön henkilöstöä aktiiviseen työskentelyyn niiden nuorten kanssa, jotka eivät ole minkään toimenpiteen piirissä.²⁵³ Tämä ohjeistus tukee vuoden 2011 toimeentulotukilakiuudistuksen esitöissä painotettua harkintaa nuorten kohdalla.

²⁵⁰ Vantaan soveltamisohjeet, s. 5.

²⁵¹ Vantaan soveltamisohjeet, s. 7.

²⁵² Vantaan soveltamisohjeet, s. 9 ja 14.

²⁵³ Vantaan soveltamisohjeet, s. 14.

4.2.3 Tampere

Tampereen kaupungin toimeentulotuen soveltamisohjeet löytyvät kaupungin internetsivuilta. Delegointipäätöksen sain sähköpostitse sitä pyydettyäni. Lisäksi sain sähköpostitse toimeentuloturvan päälliköltä *Timo Ruoholalta* tietoa perusosan alentamisen tarkemmista ohjeistuksista, joita internetissä ei ole nähtävissä.

Sisäisten ohjeiden mukaan perusosan alentamisen linjaa sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja²⁵⁴. Ohjeissa on korostettu suunnitelman tekemistä perusosan alentamisen yhteydessä: ”Asiakkaan perusosaa voidaan alentaa vain, mikäli asiakkaalle on tehty toimeentulotukilain 10 §:n tarkoittama suunnitelma”. Asiakkaalle on varattava aika suunnitelman tekemiseksi, mikäli perusosan alentamista harkitaan. Jos asiakas ei tule suunnitelman tekemistä varten varatulle ajalle, voidaan perusosaa alentaa, koska suunnitelmaa ei ole voitu tehdä.²⁵⁵

Ohjeissa on korostettu perusosan alentamisen poikkeuksellisuutta ja sen erityistä harkintaa ja suunnittelua: ”Alentaminen voidaan tehdä vain, jos sitä asiakkaan tilanne huomioon ottaen ei voida pitää kohtuuttomana (STM:n opas 2013, s. 98). Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa, mutta sitä säätelevän lainkohdan soveltamisen seurauksena ei voi olla ettei tukea myönnetä lainkaan.”²⁵⁶

Ohjeissa on käsitelty esimerkkitapauksena tilannetta, jossa asiakkaalla on katkennut ensisijainen työttömyysturvaetus; ”Kun asiakkaan työmarkkinatuki on katkennut, tulee päätöksessä kehottaa asiakasta uusimaan työnhakunsa (Tiedoksi ja toimintaohjeet asiakkaalle - osiossa). Mikäli yli 25-vuotias asiakas ei ole seuraavan hakemuksen saapumiseen mennessä uusinnut työnhakuaan, voidaan perusosaa alentaa, mutta asian linjaa aina sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja. Asiakkaalle, erityisesti alle 25-vuotiaalle, varataan aika suunnitelman tekemiseksi, mikäli perusosan alentamista harkitaan. Perusosan alentamisen tulee aina perustua lakiin, ja lainkohta sekä yksilöity kieltäytyminen on kirjattava päätökseen.”²⁵⁷

Ohjeissa on huomautettu alentamisen kestosta seuraavasti; ”Alentamisen kesto lasketaan kieltäytymisen tai laiminlyönnin ajankohdasta, ei toimeentulotuen määräämisajankohdasta lukien.

²⁵⁴ Ote Tampereen kaupungin sisäisistä soveltamisohjeista. Toimivallan delegointipäätöksessä (Terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan toimivallan siirtäminen viranhaltijoille) mainitaan, että etuuskäsittelijät, sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat päättävät toimeentulotuen myöntämisestä ja takaisinperinnästä. Delegointipäätöksessä ei siis ole määritelty tarkemmin perusosan alentamisen päätösvallasta.

²⁵⁵ Ote Tampereen kaupungin sisäisistä soveltamisohjeista

²⁵⁶ Ote Tampereen kaupungin sisäisistä soveltamisohjeista

²⁵⁷ Ibid.

Perusosaa voidaan alentaa pääsääntöisesti enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan. Tällöin päätöksessä on aina myös mainittava, ettei menettely ole asiakkaan kannalta kohtuutonta.” Lisäksi viitataan KHO:n perusosan alentamista ja sen kestoja koskevaan ratkaisuun (KHO 2000:16); mikäli asiakas ei ole ilmoittautunut uusistakaan kehotuksista huolimatta työttömäksi työnhakijaksi, voidaan perusosaa alentaa välittömästi edellisen kahden kuukauden jakson jälkeen. Alentamisen tulee kuitenkin tässäkin tilanteessa perustua tehtyyn suunnitelmaan.²⁵⁸

Tampereen kaupungin internetsivuilla näkyvissä soveltamisohjeissa on opiskelijoiden kohdalla todettu, että ”opiskelijan perusosaa voidaan alentaa lähinnä tilanteissa, joissa opiskelijaa on tuettu toimeentulotuella jo pitkään”. Tällöin tulee myös ottaa huomioon, onko opiskelijan mahdollista ottaa vastaan tilapäis- tai osa-aikatyötä opiskelun luonne huomioon ottaen. Ohjeissa huomautetaan, että perusosan alentamisen tulee aina perustua yksilökohtaiseen harkintaan ja asiakkaan kokonaistilanne tulee selvittää ennen perusosan alentamista.²⁵⁹ Kyseinen ohjeistus on STM:n oppaan mukainen.

Ohjeistus yrittäjien perusosan alentamisesta pohjautuu selkeästi oikeuskäytäntöön sekä STM:n ohjeistukseen. Yrittäjien kohdalla on todettu, että ”selvästi kannattamatonta yritystoimintaa harjoittavan yrittäjän toimeentulon turvaaminen pitkäaikaisesti toimeentulotuella ei ole tarkoituksenmukaista”. Myös yrittäjän perusosaa voidaan alentaa enintään 20–40 prosentilla, jos hän laiminlyö elatustaan jatkamalla tappiollista yritystoimintaa. Jos toimeentulotukea hakeva yrittäjä ei ole saanut toimeentuloaan yrityksestä, tai saanut tuloa vähintään työttömyyspäivärahan verran, eikä hän ole kuitenkaan lopettanut yritystään, voidaan asiakasta ohjata lopettamaan kannattamaton yritystoiminta ja hakemaan ensisijaisia etuuksia (esimerkiksi työttömyyspäivärahaa). Yrittäjälle voidaan myös antaa 3 kuukauden järjestelyaika asioidensa hoitamiseen, jonka jälkeen hänen perusosaansa voidaan alentaa, jos kannattamaton yritystoiminta jatkuu.²⁶⁰

²⁵⁸ Ote Tampereen kaupungin sisäisistä soveltamisohjeista

²⁵⁹ Tampereen soveltamisohjeet, s. 11.

²⁶⁰ Tampereen soveltamisohjeet, s. 11–12.

4.2.4 Oulu

Oulun toimeentulotuen soveltamisohjeet on julkaistu internetissä, joten ne ovat julkisesti kaikkien näkyvillä. Päätösvallan delegointiohjeet eivät ole julkisesti näkyvissä, joten pyysin ne tutkimuskäyttöön Oulun palveluesimieheltä *Esa Yritykseltä*. Päätösvallan delegointiohjeissa on määritelty tarkemmin päätösvaltaiset viranhaltijat kunkin asian kohdalla.

Oulun päätösvallan delegointiohjeen mukaan etuuskäsittelijä ”päättää perus- ja täydentävän toimeentulotuen myöntämisestä ja takaisinperinnästä hyvinvointilautakunnan voimassa olevan ohjeen mukaisesti. Lisäksi palveluesimiehen tai yksikön sosiaalityöntekijän konsultaation jälkeen päättää perusosan alentamisesta enintään 40 %:iin asti kun sosiaalialan ammattihenkilö on asiakkaan kanssa laatinut palvelusuunnitelman tai asiakkaalle on toistuvasti tarjottu mahdollisuutta suunnitelman tekoon”.²⁶¹

Soveltamisohjeissa on käsitelty erikseen opiskelijoiden toimeentulotuen myöntämistä ja perusosan alentamista. Ohjeissa on todettu, että hakijalle, jolla on ammatillinen tutkinto, ei pääsääntöisesti pitäisi syntyä toimeentulotukioikeutta. Poikkeuksena ovat kuitenkin tilanteet, joissa toimeentulotuen hakija voi osoittaa hänellä olevan erityiset syyt toisen tutkinnon suorittamiselle. Toimeentulotukipäätöksessä hakijaa ohjataan hakeutumaan toimeentulotukeen nähden ensisijaisten tulonlähteiden piiriin. Mikäli hakija ei noudata annettua ohjeistusta, voidaan hänen perusosaansa alentaa toimeentulotukea myönnettäessä.²⁶² Tämä ohjeistus näyttäisi osaltaan noudattavan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2006:71 linjausta, jossa käsiteltiin toista tutkintoa suorittavan opiskelijan perusosan alentamista. Lisäksi ohjeissa on esitetty opiskelijan perusosan alentamisen mahdollisuus enintään 40 prosentilla, silloin jos opiskelijalle tarjotaan toimeentulotuen vastikkeeksi ansiotyötä ja hän kieltäytyy siitä ilman erityisiä syitä²⁶³. Tässä kuitenkin kiinnittäisin huomiota alentamisen prosenttimäärään, eli siihen, että tukea voi alentaa yli 20 prosenttia vain silloin kuin kieltäytyminen on toistuvaa (Toimeentulotukilaki 10 § 3 momentti).

²⁶¹ Oulun hyvinvointilautakunnan delegointisääntö, s. 17.

²⁶² Oulun soveltamisohjeet, s. 10.

²⁶³ Oulun soveltamisohjeet, s. 11.

Oulun soveltamisohjeissa on melko tarkasti käsitelty opiskelijan perusosan alentamiseen liittyviä tilanteita ja niistä aiheutuvia seurauksia: ”Opiskelijaa tuetaan pääsääntöisesti täysimääräisellä perustoimeentulotuella yhden (1) kuukauden ajan seuraavissa erityistilanteissa edellyttäen, ettei hänellä ole jo ammattitutkintoa, jolla työllistyä työmarkkinoilla:

- hakijan aloittaessa opiskelunsa tietäen, ettei mahdollisesti tule saamaan maksuhäiriöiden takia opintolainan valtioneuvostotakausta.
- myönnetystä lainantakauksesta huolimatta pankit eivät myönnä opintolainaa tai muutakaan korvaavaa rahoitusta.
- opiskelijasta itsestään johtuvista syistä opinnot ovat viivästyneet kohtuuttomasti ja opintotuki lakkautettu.
- hakija on aloittanut opiskelun, johon ei ole oikeutta saada opintososiaalisia etuuksia
- eikä hakija ole muutoin varmistanut koko opiskeluajalle riittävää toimeentuloturvaa (uusi ammattitutkinto, aikuislukio, avoin yliopisto).

Samalla päätöksessä ohjeistetaan hakijaa yksilöllisesti kuinka tule toimia.”²⁶⁴

Ohjeissa on korostettu, että opiskelijaa ei kuitenkaan voida jättää kokonaan täysin ilman toimeentulotukea, vaikka opiskelija ei olisi yksilöidystä kirjallisesta ohjeistuksesta huolimatta saanut järjestettyä opintoetuuksia korvaavaa rahoitusta opinnoilleen, tai jos hän ei ole hakeutunut ensisijaisten etuuksien tai sosiaalityön palvelusuunnitelman piiriin. Tämän jälkeen ohjeissa todetaan, että ”Em. tapauksessa perusosaa voidaan alentaa yhden kuukauden ajan enintään 20 % viranhaltijan päätöksellä. Mikäli opiskelija tämän jälkeenkin kieltäytyy tai laiminlyö velvollisuutensa järjestää toimeentuloturvansa muulla hänen realistiset kykynsä huomioivalla tavoin kuin toimeentulotuella, niin perusosaa voidaan alentaa enintään 40 % viranhaltijan päätöksellä ja enintään kaksi (2) kuukautta kerrallaan”.²⁶⁵

Edellä esitetty ohjeistus opiskelijoiden perusosan alentamisesta vastaa oikeuskäytännössä vahvistettua tulkintaa siitä, että opiskelijaa ei voida jättää täysin ilman toimeentulotukea. Huomiota herätti kuitenkin ohjeistus, jonka mukaan perusosaa voidaan myöntää *täysimääräisenä yhden kuukauden* ajan ”hakijan aloittaessa opiskelunsa tietäen, ettei mahdollisesti tule saamaan maksuhäiriöiden takia opintolainan valtioneuvostotakausta” taikka silloin jos opiskelija ei saa pankista lainaa, vaikka valtioneuvostotakausta olisi myönnetty. Tämä ohjeistus viittaisi tulkintaan, jonka mukaan opiskelijan, joka ei maksuhäiriömerkinnän vuoksi saa valtioneuvostotakausta opintolainaan tai jolle

²⁶⁴ Oulun soveltamisohjeet, s. 11–12.

²⁶⁵ Oulun soveltamisohjeet, s. 12.

pankki ei myönnä opintolainaa, perusosaa voidaan alentaa yhden kuukauden jälkeen, mikäli hän ei ole järjestänyt opintoetuuksia vastaavaa rahoitusta opinnoilleen. Kyseinen ohjeistus ei tällaisenaan täysin vastaa eduskunnan oikeusasiamiehen tulkintaa asiasta. Eduskunnan oikeusasiamies on mm. ratkaisussa 2347/4/03 todennut, että toimeentulotukilain 10 §:n mukaan perusosan alentaminen ei ole mahdollista yksinomaan sillä perusteella, että opiskelijalla on luottohäiriömerkintä, jonka johdosta hän ei ole saanut opintolainaa. Lisäksi oikeusasiamies on huomauttanut, että toimeentulotukilain 2 a §:n mukaan päätoimisella opiskelijalla ei ole velvollisuutta ilmoittautua työnhakijaksi työvoimatoimistoon.²⁶⁶

Oulun soveltamisohjeista löytyy myös ohjeistus, joka ei täysin vastaa toimeentulotukilain perusosan alentamista koskevia säännöksiä. Ohjeiden mukaan ”Mikäli hakija ei ole yksilöllisestä ohjauksesta huolimatta hakenut ensisijaisia etuuksia tai ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi voidaan hänen perusosaansa alentaa enintään 40 % (Laki toimeentulotuesta 1412/1997, 2 § ja 2 a §)”²⁶⁷. Tämä viittaa tulkintaan, jossa hakijan perusosaa voidaan alentaa enintään 40 prosenttia, mikäli hakija ei hae ensisijaisia etuuksia. Toimeentulotukilain 2 §:n (tai 10 §:n) säännökset eivät kuitenkaan sisällä tällaista perustetta perusosan alentamiselle. Myöskään oikeuskäytännössä ei ole tällaista tulkintaa esitetty. Tältä osin näkisin ohjeistuksen olevan ristiriidassa lainsäädännön kanssa.

Kuten muidenkin tässä luvussa tarkasteltujen kuntien ohjeissa, myös Oulun soveltamisohjeet noudattavat yrittäjien perusosan alentamisen osalta oikeuskäytännössä omaksuttua tulkintalinjaa. Ohjeissa on todettu, että yrittäjän perusosaa voidaan alentaa aluksi yhden kuukauden ajan enintään 20 prosenttia, mikäli yrittäjä jatkaa kannattamatonta yritystoimintaansa yksilöidystä päätösohjauksesta huolimatta ja joutuu sen vuoksi edelleen toimeentulon tarpeeseen. Tämä voidaan ohjeiden mukaan perustella sillä, että hän on itse laiminlyönyt elatustaan ja aiheuttanut sen, että työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä ei voida hänelle tarjota.²⁶⁸

²⁶⁶ EOA 9.8.2005 Dnro 2347/4/03. Myös apulaisoikeusasiamies on 20.8.2012 annetussa ratkaisussa 2284/4/11 todennut, että pelkästään sillä perusteella, että opiskelijalla ei ole oikeutta opintososiaaliin etuuksiin (esimerkiksi opintolainaan), ei toimeentulotuen perusosaa voida alentaa. Tapauksessa viranhaltija oli alentanut opiskelijan perusosaa seuraavin perustein: ”Täysimääräisellä toimeentulotuella opintoja voidaan tukea pääsääntöisesti enintään kuukauden ajan. Mikäli opiskelija ei saa järjestettyä opinnoilleen opintoetuuksia korvaavaa rahoitusta, voidaan toimeentulotukea määrätessä alentaa perusosaa 20–40 prosenttia”.

²⁶⁷ Oulun soveltamisohjeet, s. 14.

²⁶⁸ Oulun soveltamisohjeet, s. 12.

Ohjeissa on korostettu kokonaisharkintaa perusosan alentamisen suhteen. Ohjeiden mukaan perusosan alentamisen tarvetta ja määrää harkitaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon tuen hakijan ja hänen perheensä olosuhteet kokonaisuutena. Perusosan alentaminen voi olla mainittuja prosentteja vähäisempi tai se voidaan jättää kokonaisharkinnan perusteella kokonaan tekemättä.²⁶⁹ Tämä ohjeistus on identtinen STM:n antamien ohjeistusten kanssa. Tässä ohjeistuksessa myös näkyy toimeentulotukilain 10.4 §:n edellyttämä kohtuullisuusharkinta.

Suunnitelman tekemisestä on ohjeissa linjattu seuraavasti: ”Mikäli hakija kieltäytyy yhteistyöstä työvoima- tai sosiaaliviranomaisen kanssa suunnitelman laatimiseksi ja hän ei saavu sosiaalityöntekijän varatulle ajalle eikä ilmoita perusteltua syytä, tulkitaan hakijan toiminta perusosan alentamisperusteeksi (Laki toimeentulotuesta 1412/1997, 1-2 § ja 10 §). Varatulle ajalle saapumatta jättäminen ei yksin riitä perusteeksi perusosan alentamiselle”.²⁷⁰ Tällä tarkoitetaan ilmeisesti sitä, että mikäli asiakas ei saavu perusosan alentamista koskevan suunnitelman laatimista varten varatulle sosiaalityöntekijän ajalle, perusosaa voidaan tällöin alentaa ilman asiakkaan kanssa yhdessä laadittua suunnitelmaa.

4.2.5 Turku

Turun kaupungin laatimat toimeentulotukiohjeet eivät ole nähtävillä julkisesti internetissä, joten pyysin sähköpostitse toimeentulotuen soveltamisohjeet ja muut mahdolliset ohjeistukset toimeentulotuen perusosan alentamiseen liittyen sekä johtosäännön viranhaltijoiden toimivallasta.

Turun kaupungin hyvinvointitoimialan johtosäännön mukaan sosiaaliohjaajien, ohjaajien, etuuskäsittelijöiden ja toimistosihteerien tehtävänä on annettujen ohjeiden ja määrätyn työnjaon mukaan päättää toimeentulotuen myöntämisestä ja takaisinperinnästä. Sosiaaliohjaajilla, ohjaajilla, etuuskäsittelijöillä ja toimistosihteereillä ei kuitenkaan ole oikeutta päättää toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n mukaisesta perusosan alentamisesta.²⁷¹ Tämän perusteella voinee päätellä, että Turussa ainoastaan sosiaalityöntekijä voi tehdä päätöksen perusosan alentamisesta.

²⁶⁹ Oulun soveltamisohjeet, s. 15.

²⁷⁰ Oulun soveltamisohjeet, s. 15.

²⁷¹ Turun hyvinvointitoimialan johtosääntö

Minulle kirjallisesti lähetetyissä Turun toimeentulotukiohjeissa (aakkosellinen menoluettelo 1.1.2015 alkaen) ei ole käsitelty perusosan alentamista lainkaan. Toimeentulotukiohjeet sisältävät ainoastaan ohjeistukset toimeentulotuessa hyväksytyjen menojen osalta, esimerkiksi kotuulliset asumismenot sekä täydentävän toimeentulotuen menot. Tästä voinee tehdä johtopäätöksen, että Turun kaupungilla ei siis ole käytössä tarkempaa sisäistä ohjeistusta toimeentulotuen perusosan alentamisen suhteen, vaan he todennäköisesti käyttävät STM:n antamia toimeentulotuen soveltamisohjeita²⁷². Tämä voidaan katsoa perustelluksi, koska STM:n antamat soveltamisohjeet on tarkoitettu yhdenmukaistamaan kuntien ratkaisukäytäntöä.

4.3 Yhteenveto

Edellä on tarkasteltu viiden kunnan toimeentulotuen soveltamisohjeita perusosan alentamisen osalta. Kuten todettua, Turun laatimissa toimeentulotukiohjeissa ei ole käsitelty perusosan alentamista, joten Turun ohjeiden osalta tarkempaa analyysia ei voitu tehdä. Helsingin, Vantaan, Tampereen ja Oulun laatimat toimeentulotuen soveltamisohjeet ovat julkisesti näkyvissä internetissä, joten ne ovat asiakkaiden luettavissa. Tampereen kaupungilla on kuitenkin myös sellaista tarkempaa ohjeistusta perusosan alentamisen osalta, jota ei ole sisällytetty internetissä näkyviin ohjeisiin. Nämä ohjeistukset ovat pääosin STM:n oppaasta ja oikeuskäytäntöön perustuvia. Voidaan kuitenkin todeta, että asiakkaiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että kaikki päätökseen vaikuttavat seikat (kuten myös viranhaltijoiden päätöksentekoa ohjaavat toimeentulotukiohjeistukset) ovat asiakkaan tiedossa ja heidän saatavilla, joko julkisesti tai vähintään niitä erikseen pyydettyä²⁷³. Kuten aiemmin todettiin, soveltamisohjeet ovat julkisuuslain tarkoittamia julkisia asiakirjoja.

Edellä tarkasteltujen kuntien toimeentulotuen soveltamisohjeet perusosan alentamisen osalta ovat pääosin yhdenmukaisia. Lähes kaikissa soveltamisohjeissa toistetaan pitkälti sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön antamia soveltamisohjeita (STM:n opas toimeentulotukilain soveltajille sekä Kuntainfot). Yrittäjien ja opiskelijoiden erityistilanteet tulevat myös kuntien soveltamisohjeissa esille; näiden kohdalla ohjeistus on pääosin lainsäädännön ja oikeuskäytännön mukaista. Edellä tarkastelluissa ohjeissa ei nähdäkseni ole (Oulun soveltamisohjeita lukuun ottamatta) esitetty sellaisia alentamisen edellytyksiä, joita voimassa oleva lainsäädäntö ei sisältäisi.

²⁷² Tämä johtopäätös perustuu kuitenkin vain siihen tietoon/aineistoon, jonka olen Turun kaupungilta saanut.

²⁷³ Ks. myös AOa 29.10.2010 Dnro 4169/4/09

Voidaankin todeta, että tutkimuksen aineistona olleet kuntien soveltamisohjeet (toimeentulotuen perusosan alentamisen osalta) pääosin vastaavat lainsäädäntöä sekä oikeuskäytännössä syntynyttä tulkintaa.

Oulun soveltamisohjeet eivät edellä käydyn tarkastelun perusteella kuitenkaan täysin vastaa voimassa olevaa oikeutta. Kriittisesti voidaan suhtautua ohjeistukseen, jonka mukaan perusosan alentaminen olisi mahdollista silloin, jos asiakas ei hae ensisijaisia etuuksia. Myös ohjeistus maksuhäiriömerkinnän omaavien opiskelijoiden suhteen ei mielestäni vastannut ylimpien lainvalvojien esitettyä tulkintaa. Soveltamisohjeita laatiessa olisi tärkeää ottaa huomioon tuomioistuinten sekä ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut, ja muuttaa ohjeistusta vastaamaan nykyisiä tulkintoja. Tämä on tärkeää nimenomaan yksilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.²⁷⁴

Ohjeissa on monessa kohdin korostettu alentamisen yksilökohtaista harkintaa, jota 10.4 § edellyttää. Vantaan soveltamisohjeissa oli erityistä huomiota kiinnitetty alle 30-vuotiaiden nuorten perusosan alentamiseen. Yhdessäkään ohjeessa ei ole kuitenkaan suoraan korostettu asiakkaalle myönteisen tulkinnan periaatetta taikka perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa. Toisaalta on mahdollista, että myönteisen tulkinnan periaatetta on korostettu sosiaalityöntekijöiden koulutuksessa, joten sitä ei ole tarpeen toistaa ohjeissa. Koska perus- ja ihmisoikeusmyönteisen lain-tulkinnan käyttöä perusosan alentamisen yhteydessä on kuitenkin korostettu niin lain esitöissä, oikeuskäytännössä kuin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuuksissa, olisi sitä myös tärkeää korostaa kuntien laatimissa soveltamisohjeissa, etenkin silloin jos nämä periaatteet eivät ole esiintyneet viranhaltijoiden koulutuksessa. Vertailukohteena voidaan esittää Kelan etuusohjeet, joissa on korostettu niin myönteisen tulkinnan periaatetta kuin perusoikeusmyönteistä tulkintaa²⁷⁵. Kuten aiemmin jo todettua, myös hallintoviranomaisia koskee perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ja sitä ne voivat toteuttaa nimenomaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla.

Eroavaisuuksia löytyy sen suhteen, kuka perusosan alentamisesta voi tehdä päätöksen²⁷⁶. Laisahan ei ole määritellyt sitä, kuka (eli millä koulutuksella/pätevyydellä) on oikeutettu tekemään

²⁷⁴ Ks. Ilveski 2000, s. 172.

²⁷⁵ Kela etuuksien menettelyohjeet; Hallintolain soveltaminen etuusasioissa, s. 1–2.

²⁷⁶ Myös SATA-komitea on vuonna 2009 sosiaaliturvan uudistamista koskevassa selvityksessään todennut, että perusosan alentamisen käytäntö on erilainen eri paikkakunnilla; osassa kuntia alentamisen voi tehdä etuuskäsittelijä, mutta osassa pelkästään sosiaaliohjaaja tai sosiaalityöntekijä (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62, s. 82–83).

päätöksen perusosan alentamisesta. Sen sijaan kuntien johtosäännöissä taikka soveltamisohjeissa voi olla tarkemmin määriteltynä kuka voi päättää perusosan alentamisesta (sosiaalityöntekijä, sosiaaliohjaaja vai etuuskäsittelijä). Esimerkiksi Helsingissä ja Turussa perusosan alentamisesta päättää ja myös allekirjoittaa päätöksen ainoastaan sosiaalityöntekijä (Turussa ei kuitenkaan sosiaaliohjaajallakaan ole oikeutta tehdä alentamisesta päätöstä, ainoastaan sosiaalityöntekijällä). Sen sijaan Vantaalla ja Oulussa perusosan alentamisesta voi tehdä kirjallisen päätöksen myös etuuskäsittelijä, mutta tällöin on ensin konsultoitava asiasta sosiaalityöntekijää tai esimiestä. Tampereen delegointisääntö mahdollistaisi sen, että myös etuuskäsittelijät voisivat tehdä alentamispäätöksiä, mutta soveltamisohjeissa on erikseen mainittu, että perusosan alentamisen linjaa sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja. Yhteistä näissä kunnissa on kuitenkin se, että kaikissa sosiaalitoimistoissa alentamisen linjaa sosiaalihuollon ammattilainen, vaikka kirjallisen päätöksen alentamisesta tekisikin etuuskäsittelijä.

Perusosan alentamista koskeva päätösvalta ei välttämättä ole oikeudellisesta näkökulmasta ensisijaisesti mielenkiintoisin seikka. Toisaalta, kun kyseessä on heikossa taloudellisessa asemassa ja syrjäytymisvaarassa olevan asiakkaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä tässä tapauksessa vaatii kokonaistilanteen huolellista selvittämistä sekä yksilöllistä harkintaa, on sillä nähdäkseni merkitystä tekeekö päätöksen perusosan alentamisesta sosiaalihuollon ammattillisen tutkinnon suorittanut sosiaalityöntekijä vai esimerkiksi kaupallisen tutkinnon suorittanut etuuskäsittelijä²⁷⁷. Tällä on merkitystä erityisesti asiakkaan oikeusturvan kannalta. Kuten jo aiemmin todettiin, perusosan alentamista koskevassa päätöksenteossa vallitsee vallan selkeä epäsuhta päätöksentekijän ja toimeentulotukiasiakkaan välillä.

Lopuksi voidaan esittää kysymys siitä, miten tarpeellisia kuntien laatimat soveltamisohjeet perusosan alentamisen osalta oikeastaan ovat? Sosiaali- ja terveysministeriön laatimat soveltamisohjeet ovat kuitenkin jo itsessään melko kattavat. Toisaalta tarkempaa valtakunnallista ohjeistusta voisi olla erityisesti opiskelijoiden osalta, koska näyttäisi siltä, että heidän osalta käytäntö jossain määrin eroaa kuntien välillä. Perusosan alentamisessa on kyse yksilökohtaisesta harkinnasta, joten liian yksityiskohtainen ja tarkka ohjeistus voi sivuuttaa yksilölliset seikat. Kuntien soveltamisohjeet saattavat olla hakemusten käsittelyn nopeuttamisen ja kunnan asuk-

²⁷⁷ Esimerkiksi Kelan etuuskäsittelijöiden yleisin tutkintonimike on merkonomi. Kelan etuuskäsittelijöillä on kuitenkin olemassa monenlaista koulutustaustaa. Kelassa suurin osa ratkaisutyöstä on mekaanista ja etuuksia koskeva harkintavalta on melko vähäistä (Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014, s. 204 ja 207).

kaiden (muodollisen) yhdenvertaisen kohtelun kannalta tärkeitä. Toisaalta edellä käyty tarkastelu osoittaa, että ohjeissa esiintyvät tulkinnat saattavat olla vastoin lainsäädäntöä ja poiketa oikeuskäytännössä syntyneestä tulkinnasta. Mikäli ohjeet ovat ristiriidassa lain kanssa, tulisi alentamisesta päättävän viranhaltijan noudattaa ensisijaisesti lainsäädäntöä ohjeiden sijasta²⁷⁸. STM:n ohjeiden tavoite toimeentulotuen myöntämiskäytännön yhdenmukaistamisesta kunnissa ei toteudu, mikäli kuntien soveltamisohjeissa poiketaan oleellisesti STM:n ohjeista, tai jos kunnan ohjeissa esitetään sellaisia alentamisen edellytyksiä, joita lainsäädännössä ei ole mainittu. Ohjeilla ei voida heikentää asiakkaiden oikeutta toimeentulotukeen sellaisilla perusteilla, joita lainsäädäntö ei sisällä. Sen sijaan olisi nähdäkseni mahdollista korostaa asiakkaan kannalta perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa, joka varmistaa asiakkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisen.

²⁷⁸ Tuori & Kotkas 2008, s. 141.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Toimeentulotukilain 10 § sisältää useita toimeentulotuen perusosan alentamisedellytyksiä. Pykälän säännökset mahdollistavat alentamisen silloin kun henkilö kieltäytyy työstä, julkisesta työvoimapalvelusta, koulutuksesta, taikka kotoutumissuunnitelman tai aktivointisuunnitelman laatimisesta. Alentaminen voi olla mahdollista silloinkin, kun hakija itse laiminlyönnillään (eli toisin sanoen omallaan toiminnallaan) aiheuttaa sen, että hänelle ei TE-toimistosta voida tarjota työtä tai julkista työvoimapalvelua. Tällainen laiminlyönti on esimerkiksi silloin, kun asiakas ei ilmoittaudu työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon. Mikäli työstä tai TE-toimiston tarjoamista palveluista kieltäytyminen on toistuvaa, voidaan perusosaa alentaa jopa 40 prosenttia. Tällöin on kuitenkin hakijalle tarjotun työn tai työvoimapalvelun oltava hakijan kykyihin ja olosuhteisiin nähden sopiva ja sen on myös tarjottava välttämätön toimeentulo kohtuullisen pitkän ajan. Toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentti on poikkeus alentamisen pääsäännöstä; perusosaa ei saa alentaa, mikäli perusosan alentamisen olisi kohtuutonta tai jos se vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon.

Toimeentulotuen myöntäminen on osoittautunut ongelmaksi opiskelijoiden ja yrittäjien suhteen. Kuten oikeuskäytännöstä tuli ilmi opiskelijat ja yrittäjät ovat olleet muihin toimeentulotukihakijoihin nähden eriarvoisessa asemassa ja nämä asiakasryhmät on saatettu jättää jopa kokonaan toimeentulotuen ulkopuolelle. Tämän voidaan katsoa olevan yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista, koska tällöin nämä hakijat on asetettu perusteettomasti eri asemaan kuin muut toimeentulotukiasiakkaat. Ketään tosiasiaassa toimeentulotuen tarpeessa olevaa hakijaa ei voida jättää kokonaan toimeentulotuen ulkopuolelle, koska kyse on viimesijaisesta toimeentulosta, jonka perustuslain 19.1 § sekä ihmisoikeussopimusten artiklat turvaavat. Oikeuskäytännössä on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan toimeentulotukilain 10 § koskee myös opiskelijoita ja yrittäjiä samalla tavalla kuin muitakin toimeentulotukiasiakkaita.

Toimeentulotuen 10 §:n soveltaminen on opiskelijoiden ja yrittäjien osalta on osoittautunut kuitenkin ongelmalliseksi, koska 10 §:ssä ei ole mainittu perusosan alentamisesta heidän osaltaan, ainakaan suoranaisesti. Päätoimisilla opiskelijoilla ja yrittäjillä ei ole toimeentulotukilain 2 a §:n mukaan velvollisuutta ilmoittautua työnhakijaksi työvoimatoimistoon, joten lähtökohtaisesti tämä viittaisi siihen tulkintaan, että perusosan alentaminen ei heitä koskisi. Epäselvyyttä on esiintynyt siitä, että millaisissa tilanteissa opiskelijoiden ja yrittäjien toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa. Oikeuskäytännössä on katsottu mahdolliseksi alentaa opiskelijan perusosaa mm. silloin, jos henkilö opiskelee toista tutkintoa, ilman että hän turvaa elatustaan esim.

ansiotyöllä. Tällöin on kuitenkin arvioitava lisääkö toisen tutkinnon suorittaminen tosiasias-
asiakkaan mahdollisuuksia työllistyä tulevaisuudessa. Opiskelijan toimeentulotukea olisi mah-
dollista alentaa myös silloin, jos opinnot ovat selkeästi viivästyneet ja opintotuki on lakkautettu,
eikä opiskelija ole opintotuen tilalle hankkinut ansiotyötä. Eduskunnan oikeusasiamiehen tul-
kinnan mukaan perusosaa ei voida kuitenkaan alentaa pelkästään sen perusteella, että opiskeli-
jalla on maksuhäiriömerkintä, eikä siten ole oikeutettu opintolainaan. Yrittäjän perusosaa voi-
daan alentaa, mikäli yrittäjä jatkaa pitkään kannattamatonta yritystoimintaa eikä pyri ensisijais-
ten etuuskien piiriin. Edellä mainitut tilanteet on rinnastettu toimeentulotukilain 10.1 §:n mu-
kaiseen *laiminlyöntiin*. Koska toimeentulotukilain 10 § ja 2 a § ovat johtaneet käytännössä mo-
niin erisuuntaisiin tulkintoihin, olisi mielestäni asiakkaiden oikeusturvan ja yhdenmukaisen
käytännön vuoksi tarpeen selkeyttää toimeentulotukilakia opiskelijoiden ja yrittäjien perusosan
alentamisen osalta taikka lisätä valtakunnallista ohjeistusta.

Toimeentulotukilain 10 § jättää sen soveltajalle paljon harkintavaltaa. Harkinnassa on kuitenkin
olemassa aina mielivallan vaara päätöksenteossa. Vaikka laki jättäisikin tilaa harkinnalle, on
harkinnan kuitenkin pysyttävä lain sallimissa rajoissa, harkinta ei siis voi olla koskaan täysin
vapaata. Perusosan alentamiseen sisältyvää harkintaa tulisi ohjata hallinnon yleisten oikeuspe-
riaatteiden lisäksi perus- ja ihmisoikeudet, koska kyseessä on yksilön subjektiivisen oikeuden
toteutuminen. Harkintavaltaa ohjaa tosiasias-asiassa myös sosiaalihuollon oikeusperiaatteet, kuten
kokonaisvaltaisen ja myönteisen tulkinnan periaatteet, jotka ovat läheisesti sidoksissa perus- ja
ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatteeseen. Laaja harkintavalta saattaa johtaa myös asi-
akkaiden erilaiseen kohteluun, jolloin (muodollinen) yhdenvertaisuus ei toteudu. Toisaalta har-
kintavalta mahdollistaa yksilöllisten seikkojen huomioimisen, johon toimeentulotukilain 10.4
§:ssä nimenomaisesti pyritään. Erilainen kohtelu on sallittua, mikäli se on asiakkaan eduksi ja
sen tarkoituksena on pyrkiä parantamaan heikossa asemassa olevan ihmisen tilannetta. Sään-
nöksen mahdollistamaa harkintaa ei siis tulisi ylittää, mutta ei myöskään alittaa. Voidaankin
todeta, että mitä enemmän harkintavaltaa lainsäädäntö jättää, sitä tehokkaammin tulisi panostaa
myös ennakolliseen oikeussuojaan. Peruosan alentamista koskevassa harkinnassa tämä tarkoit-
taisi erityisesti huomion kiinnittämistä henkilökunnan pätevyyteen/koulutukseen ja riittävyys-
teen sekä asian riittävään ja asianmukaiseen selvittämiseen.

Ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon tarkempi määrittely on han-
kalaa ja se tosiasias-asiassa jääkin perusosan alentamisesta päättävän viranhaltijan ratkaistavaksi.

Nähdäkseni 10.4 § onkin eniten tulkintaa ja harkintaa edellyttävä säännös perusosan alentamisessa. Tätä säännöstä sovellettaessa joudutaan väistämättä pohtimaan perustuslain 19.1 §:n sisältöä. Ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo mahdollistaa ainakin kaksi erilaista tulkintavaihtoehtoa, suppean ja laajan. Perustuslakivaliokunnan mukaan 19.1 §:n sisältämää oikeutta tulisi tulkita suppeasti, eli oikeuden sisältö tulisi ymmärtää eksistenssiminiminä. Tällöin perusosan alentamisen jälkeen tulisi turvata vähintään ruoka, vaatetus sekä asuminen, jotta PL 19.1 §:n sisältämä oikeus ei vaarantuisi. Laajemman tulkinnan mukaan ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo sisältäisi enemmän kuin pelkän eksistenssiminin. Laajempaa tulkintaa on mahdollista perustella mm. perustuslain 1 §:n sisältämällä ihmisarvon loukkaamattomuudella ja oikeudenmukaisuudella sekä ilmaisun sanamuodon mukaisella tulkinnalla. Lisäksi on huomioitava, että toimeentulotuen tarkoituksena on kuitenkin edistää henkilön itsenäistä selviytymistä, mikä on todettu toimeentulotukilain 1 §:ssä.

Kohtuullisuusharkinnalla varmistetaan viimesijassa alentamisen oikeellisuus ja oikeudenmukaisuus yksilökohtaisessa ratkaisutilanteessa. Perusosan alentamisen kohtuullisuuteen vaikuttavana keskeisenä tekijänä on *ihmisen tosiasiallinen kyky* hankkia omalla toiminnallaan riittävä toimeentuloturva. Kohtuusharkinnassa tulisi huomioida asiakkaan sosiaaliset ja taloudelliset näkökohdat. Asiakkaan kokonaistilanne on päätöksenteossa selvitettävä huolellisesti, jotta alentamisen kohtuullisuutta voidaan näiden seikkojen perusteella arvioida. Kuten muitakin alentamisen edellytyksiä, tulee myös kohtuuttomuuskriteeriä tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Lisäksi kohtuullisuusharkinta tulee esille myös perusosan alentamisen kestossa. Vaikka 10.4 §:n säännös mahdollistaisi perusosan alentamisen ”ketjuttamisen”, on yksilökohtaisesti harkittava katkeamattomasti jatkuvan perusosan alentamisen kohtuullisuus, sekä arvioitava miten pitkään jatkunut alentaminen vaikuttaa yksilön välttämättömään toimeentuloon.

Jotta asiakkaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen voidaan turvata, tulee toimeentulotukilain 10 §:n sisältämiä alentamisen edellytyksiä tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti, suppeasti lain sanamuotoon pitäytyen. Tämä on perusteltua erityisesti siksi, koska kyseessä säännös, jolla on vaikutusta yksilön subjektiiviseen perusoikeuteen. Suppea tulkinta on myös perusteltua oikeusvarmuuden vuoksi. Toimeentulotukilain 10.4 §:n sisältämiä ilmaisuja on kuitenkin mahdollista tulkita myös laajemminkin. Vaikka perustuslakivaliokunta on aikoinaan tulkinnut ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon suppeaksi, on huomioitava, että kyseessä on arvostusermi, joka muuttuu ajan kuluessa ja on sidoksissa yhteiskunnan arvo-

perusteisiin. Näin ollen katson, että toimeentulotukilain 10.4 §:n ilmaisun ”ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo” laajempi tulkinta turvaa parhaiten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Perusosan alentamisen jälkeen ihmiselle tulisi siis turvata enemmän kuin eksistenssiminimi. Tätä tulkintaa puoltaa jo itsessään säännöksen sanamuoto, mutta myös perustuslain muut säännökset kuten perustuslain 1 §:ssä mainitut arvot ihmisarvon loukkaamattomuudesta sekä oikeudenmukaisuudesta. Ihmisoikeusnäkökulmasta tulkintaa puoltaa myös TSS-sopimuksen 11 artiklaan kirjattu ilmaisu ”oikeus elinehtojen jatkuvaan parantamiseen” sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisu, jossa toimeentulotuen perusosa on todettu olevan ESP 13 artiklan kannalta riittämätön.

Tutkimuksessani oli myös tehtävänä selvittää, miten kuntien laatimissa soveltamisohjeissa on ohjeistettu perusosan alentamisesta, joka jättää viranhaltijalle laajasti harkintavaltaa. Tarkastelun kohteena olivat viiden kunnan toimeentulotuen soveltamisohjeet: Helsinki, Vantaa, Turku, Tampere ja Oulu. Turun laatimissa soveltamisohjeissa ei ollut mainittuna perusosan alentamisesta laisinkaan. Muiden kuntien soveltamisohjeissa on pääosin ohjeistettu sosiaali- ja terveysministeriön antamien ohjeiden mukaisesti. Voidaankin todeta, että kyseisten kuntien ohjeet vastaavat pääosin voimassa olevaa oikeutta sekä oikeuskäytännössä omaksuttua tulkintaa. Oulun soveltamisohjeissa oli kuitenkin esitetty myös sellaisia ohjeistuksia alentamisen osalta, jotka eivät mielestäni olleet lainsäädännön ja oikeuskäytännön mukaisia. Havaintona myös oli, että näiden kuntien ohjeet ovat keskenään melko yhdenmukaiset. Eroavaisuuksia löytyi kuitenkin suhteen, kenellä on päätösvaltaa päättää perusosan alentamisesta; joissain kunnissa alentamisen saa tehdä vain ja ainoastaan sosiaalityöntekijä ja taas joissain kunnissa perusosan alentamisesta saa tehdä päätöksen myös etuuskäsittelijä, mutta näissäkin tapauksissa vaaditaan sosiaalihuollon ammattilaisen antamaa linjausta tai konsultaatiota. Ohjeissa korostettiin vaihtelevasti harkinnan tärkeyttä alentamisessa. Yhdessäkään ohjeessa ei kuitenkaan suoraan korostettu perusosan alentamisessa asiakkaalle myönteisen tulkinnan periaatetta taikka perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa, vaikka näitä periaatteita on painotettu toimeentulotukilain esitöissä ja erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuissa. Perus- ja ihmisoikeusmyönteistä lain- tulkintaa olisi mielestäni tärkeää korostaa ohjeissa, etenkin jos se ei ole tullut viranhaltijoiden koulutuksessa esille. Asiakkaan oikeusturvan kannalta olisi myös tärkeää, että soveltamisohjeet olisivat asiakkaan saatavilla ja myös julkisesti nähtävillä.

Nykyisessä toimeentulotukilaissa ei ole määritelty sitä, kuka voi tehdä päätöksen perusosan alentamisesta. Vuonna 2017 perusosan alentamisesta päättää Kansaneläkelaitos eli todennäköisesti etuuskäsittelijä. Toimeentulotukiasiakkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisen kannalta on nähdäkseni ongelmallista, että perusosan alentamisesta päättäisi jatkossa etuuskäsittelijä sosiaalihuollon ammattilaisen sijasta. Kuten jo todettua, kirjallisen etuuskäsittelyn yhteydessä asiakkaan tosiasiallinen tilanne ja olosuhteet eivät välttämättä tule esille. Tällöin on asiakkaan oikeusturvan kannalta erityisen tärkeää, että asiakkaan tosiasiallinen kokonaistilanne selvitetään, ennen kuin perusosaa päätetään alentaa. Mikäli asiakkaan tilannetta ei pyritä huolellisesti selvittämään, saattaa perusosan alentamista koskeva päätöksenteko johtaa alentamisen kohtuuttomuuteen tai ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon vaarantumiseen. Perusosan alentaminen ei saisi olla ns. ”automaattinen leikkuri”, vaan alentamista tulee harkita huolella asiakkaan yksilöllinen kokonaistilanne huomioiden. Tämän vuoksi voisi olla perusteltua, että lainsäädäntöä muutettaisiin niin, että vain sosiaalihuollon ammattilaisella olisi päätösvaltaa perusosan alentamisessa.

Toimeentulotuen perusosan alentamista koskevassa päätöksenteossa viranomainen on velvollinen ottamaan huomioon toimeentulotukilain säännösten lisäksi toimeentulotuen taustalla olevat perus- ja ihmisoikeudet. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta ei ole vain tuomioistui-
mia velvoittava periaate vaan se koskee myös hallintoviranomaisia. Toimeentulotuen perusosan alentaminen on suoraan kytköksissä PL 19.1 §:n takaamaan oikeuteen ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon. Vaikka yksilö omalla toiminnallaan laiminlöisi oman elatusvelvollisuutensa, on perusosan alentamisen jälkeenkin turvattava perustuslain ja kansainvälisten sopimusten edellyttämä ihmisarvoista elämää vastaava välttämätön toimeentulo.

LIITE

Laki toimeentulotuesta (1412/1997)

10 §

Alennettu perusosa

Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia sellaisen henkilön osalta, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että:

1) henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta julkisesta työvoimapalvelusta, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, tai hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota taikka ammatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole työttömyysturvain 2 luvun 13 tai 14 §:n perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen; (28.12.2012/1004)

2) kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettu maahanmuuttaja on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin taikka jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia; (30.12.2010/1390)

3) kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 3 §:ssä tarkoitettu henkilö on kieltäytynyt osallistumasta kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitetun aktiointisuunnitelman tai työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa (1369/2014) tarkoitetun monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen; (30.12.2014/1373)

4) kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu henkilö on ilman työttömyysturvain 2 a luvun 13 §:ssä tarkoitettua pätevää syytä kieltäytynyt kuntouttavasta työtoiminnasta taikka keskeyttänyt tai omasta syystään joutunut keskeyttämään kuntouttavan työtoiminnan. (8.6.2012/291)

(30.12.2002/1294)

Perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista, yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työ- ja elinkeinoviranomaisten ja muiden viranomaisten

kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Kansaneläkelaitoksen tulee tiedottaa hakijalle kunnan velvollisuudesta laatia suunnitelma ja ohjata tämä kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi suunnitelman laatimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee myös välittömästi toimittaa kunnan sosiaalitoimelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle. (26.6.2015/815)

L:lla 815/2015 muutettu 2 momentti tulee voimaan 1.1.2017. Aiempi sanamuoto kuuluu:

Perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

Perusosan suuruutta voidaan alentaa 1 momentissa säädettyä enemmän, kuitenkin yhteensä enintään 40 prosenttia:

1) jos henkilön toistuvasta 1 momentissa tarkoitetusta menettelystä on pääteltävissä, ettei hän halua ottaa vastaan työtä tai osallistua julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012), kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tai kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin; tai (28.12.2012/939)

2) jos henkilö sen jälkeen, kun hänen toimeentulotuen perusosaansa on alennettu 1 momentissa tarkoitetulla tavalla, kieltäytyy ilman perusteltua syytä työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai jos hän toiminnallaan aiheuttaa sen, ettei työvoimapolitiittista toimenpidettä voida tarjota ja hän tämän lisäksi kieltäytyy ilman perusteltua syytä 2 momentissa tarkoitetusta suunnitelman mukaisesta toimintakykyä edistävästä toiminnasta.

(30.12.2002/1294)

Edellä 1 ja 3 momentissa tarkoitettu alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä